الجامعة اللبنانية

المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق

والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية

الإنفاق العام في غياب الموازنة العامة

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد

الطالب زياد علي الشيخ

لجنة المناقشة

الدكتور عبد الستار الأيوبي	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتورة غادة أيوب	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور خالد الخير	أستاذ	عضواً

السنة ٢٠١٦

الشكر والتقدير

للدكتور عبد الستار الأيوبي

الذي شرفني بالإشراف على هذه الرسالة ،

وتحمل معي مصاعب إعدادها ، وكان نعم المعلم والمرشد .

للدكتورة غادة ايوب التي أغنت هذه الرسالة بملاحظاتها القيمة .

لجميع أساتذتي في الجامعة اللبنانية لما قدموه لي من علم ومعرفة .

وللجامعة اللبنانية التي احتضنتني وساهمت في صقل معارفي وفتحت أمامي أبواب العلم والتقدم .

الإهداء

إلى روح والدي الطاهرة

في عليائها سائلاً المولى له الفردوس الأعلى

والى والدتي

أطال الله عمرها لما قدماه لي من الرعاية والحب والحنان

(رب ارحمهما كما ربياني صغيراً) .

إلى شقيقي الأكبر الأستاذ محمد الشيخ

سائلاً الله له طول العمر ودوام الصحة .

إلى زوجتي نهلة

التي تحملت معي عناء العلم في الكبر.

وإلى أولادي محمد وطارق واحمد وعلي وعمر

سائلاً الله أن ييسر لهم سبيل العلم والنجاح .

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في

هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

دليل المصطلحات الملخصة

الموازنة : الموازنة العامة والموازنات الملحقة .

المجلس : المجلس النيابي .

الديوان : ديوان المحاسبة .

م.ش.ل.: مجلس شورى الدولة اللبناني .

د.ت : دون تاريخ .

ل.ن :لا ناشر .

ص. صفحة .

تصميم الرسالة

الإنفاق العام في غياب الموازنة العامة

مقدمة

القسم الأول: الموازنة العامة والانفاق العام .

الفصل الأول : الإنفاق العام وارتباطه بالموازنة العامة .

الفقرة الأولى : الموازنة العامة وأهميتها في مشروعية الإنفاق .

الفقرة الثانية : أهمية الإنفاق العام على المستوى السياسي والإقتصادي والإنمائي .

الفقرة الثالثة : أسباب وآثار غياب الموازنة العامة على المستويين الاداري والمالي وعلى حجم الانفاق .

الفقرة الرابعة : أوجه الانفاق العام .

الفصل الثاني : الانفاق عبر الصفقات العمومية في غياب الموازنة .

الفقرة الأولى : المناقصة العمومية والمناقصة المحصورة .

الفقرة الثانية : إستدراج العروض و الصفقات بموجب بيان أو فاتورة .

الفقرة الثالثة : الإتفاق بالتراضي و صفقات الخدمات التقنية .

الفقرة الرابعة : مراحل النفقة و دفاتر الشروط .

القسم الثاني: الإنفاق العام في ظل الظروف الإستثنائية ، ومدى تأثره بغياب الموازنة العامة .

الفصل الأول : الإنفاق في ظل الظروف الإستثنائية .

الفقرة الأولى : تعريف الظروف الإستثنائية وشروطها .

الفقرة الثانية : الإنفاق على أساس القاعدة الإثنتي عشرية ، والإنفاق بالإستناد إلى المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية .

الفقرة الثالثة : الإنفاق بالإستناد إلى مشاريع قوانين الموازنة العامة عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية .

الفقرة الرابعة : الإنفاق بموجب سلفات الخزينة ، عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية .

الفقرة الخامسة : الإنفاق استناداً إلى قوانين فتح اعتمادات اضافية في غياب الموازنة .

الفصل الثاني : الرقابة التي يخضع لها الإنفاق في غياب الموازنة العامة .

الفقرة الأولى: رقابة وزارة المالية (مراقب عقد النفقات) .

الفقرة الثانية: رقابة ديوان المحاسبة .

الفقرة الثالثة: رقابة التفتيش المالي .

الفقرة الرابعة : رقابة المجلس النيابي وهيئات المجتمع المدني .

خاتمة .

الإنفاق العام في غياب الموازنة العامة

مقدمة

الانفاق العام في غياب الموازنة العامة ، هو من المواضيع المهمة التي برزت في لبنان في السنوات الأخيرة ، حيث شكل مادة تجاذب سياسي حاد ، وموضوع نقاش قانوني ودستوري على درجة عالية من الأهمية ، اتخذ أشكالاً متعددة في مقاربته ، بين موقف مؤيد له يستند في تبريره إلى مبدأ ضرورة تسيير المرافق العامة ، وحمايتها من التعثر والشلل ، وبين رافض له بحجة خروجه عن القواعد الأساسية التي ترعى ادارة وإنفاق المال العام ، التي توجب مصادقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة ، لتأمين مشروعية الجباية والإنفاق .

إن موضوع الانفاق العام بحد ذاته ، حتى في ظل وجود الموازنة العامة ، يحتل مرتبة متقدمة في اهتمامات العاملين في الشأن العام ، وفي اهتمامات رجال القانون والإدارة والاقتصاد ، لما له من انعكاسات على الأوضاع السياسية والإدارية والاقتصادية والقانونية في البلد المعني ، وفي بعض الأحيان من انعكاس على الاقتصاد العالمي ، عندما يتعلق الأمر باقتصاد الدول الكبرى كالولايات المتحدة الأميركية أو الصين على سبيل المثال ، أو على علاقة الدولة المعنية مع المجتمع الدولي ككل ، ومع دول الجوار بشكل خاص في بعض الحالات ، ولعل تجربة اليونان هي المثال الأبرز في هذا المجال ، ويرجع ذلك الاهتمام لما يؤشر اليه الإنفاق من توجهات لدى الحكومات المعنية ، وخاصة على المستويات السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية ، وما يؤدي إليه من نتائج ، في عالم تلاشت فيه الحدود على المستوى الاقتصادي أو تكاد ، بحيث أصبح الاقتصاد العالمي تقريباً وحدة متكاملة متداخلة تؤثر فيه ، وتتأثر به ، جميع الكيانات الاقتصادية للدول المستقلة .

وإذا كانت الموازنة العامة هي السبب الرئيس في نشوء البرلمان ، كمؤسسة سياسية تمارس رقابة من قبل الشعب على حكامه ، في مجال جباية الضرائب ، لناحية نوعها ومقدارها ، فإن الاهتمام الأساس كان في حينه ينصب فقط على جباية هذه الضرائب أي الإيرادات من الموازنة ، ولم يكن الإنفاق يشكل موضع اهتمام كبير ، نظراً لاقتصار مهام الدولة آنئذٍ ، على الدفاع والحماية ، دون التدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية للشعوب .

لقد أدى اتساع دور الدولة – وتحولها من الدولة الحارسة أو الدركي Etat–Gendarme ، إلى دولة الحماية الاجتماعية ، ذات النزعات التدخلية Etat–Interventionniste ، في الشؤون الاقتصادية

والاجتماعية ، الى ازدياد الاهتمام بموضوع الانفاق العام ، والتركيز على الحصول على الاستفادة الكبرى من الموارد المتاحة وتوظيفها التوظيف الأمثل ، ما أدى بدوره الى توسيع اهتمام البرلمان ليشمل التركيز بشكل أكبر على الإنفاق العام ، إضافة الى اهتمامه الأساسي بالضرائب .

إن أكثر ما يعنينا في هذا المجال التركيز على الموازنة ، كأداة سياسية مالية اقتصادية ، تستعمل لتحقيق سياسات محددة ، مقترنة بموافقة سلطات دستورية منتخبة ، تمارس رقابة باسم الشعب ، للتحقق من استعمال الموارد التي تقتطع من جيبه لتحقيق مصالحه . وبالتالي التركيز على مشروعية استعمال هذه الموارد من قبل السلطة التنفيذية .

إن هذه المشروعية لا تتأمن – من حيث المبدأ – إلا من خلال موافقة البرلمان الذي يمثل الشعب ، على الموازنة بشقيها أي الايرادات والنفقات .

واذا كان الدستور اللبناني وقانون المحاسبة العمومية قد حددا مهلاً ومواعيداً لإعداد الموازنة العامة وإقرارها ، إلا أنه قد يحدث ولأسباب متعددة أن لا تقر موازنة الدولة في المواعيد التي يحددها الدستور والقانون ، مما قد يؤدي إلى توقف عجلة الدولة ، وتعطيل سير المرافق العامة ، لذلك كانت نظرية الإنفاق العام في غياب الموازنة العامة ؟ . فما هي أوجه وأشكال هذا الإنفاق ؟ وهل يعتبر مشروعاً في غياب الموازنة العامة ؟ . إن الإجابة على هذه التساؤلات ، ستكون موضع بحث دقيق ، لتحديد ماهية وأشكال الإنفاق العام ، والأنظمة الراعية له ، و لمعرفة مدى تقيد الإدارات العامة في صفقاتها بالدستور اللبناني وبقانون المحاسبة العمومية ، لمعالجة الاشكالية المتعلقة بالنظر في مشروعية وقانونية الإنفاق في غياب الموازنة العامة والموازنات الملحقة ، بالإستناد إلى مشاريع الموازنة وسلفات الخزينة ، عملاً بنظرية الظروف الإستثنائية ؟ . والنظر في مدى تأثير غياب الموازنة العامة على حجم الانفاق العام زيادة او نقصاناً .

إن معالجة هذه الإشكالية مهمة للغاية ، وذلك لإخراج موضوع قانونية ومشروعية الإنفاق ، خلال الفترة التي لم تقر فيها الموازنة العامة والموازنات الملحقة في لبنان ، والممتدة من العام ٢٠٠٥ _ الذي أقرت موازنته بعد انقضائه ، في بداية العام ٢٠٠٦ _ ولغاية تاريخه ، من الاختلاف في الرأي والتجاذب ، والانقسام العمودي بين فئتين ، لاعتبارات سياسية أكثر من الاعتبارات القانونية . وهذا الأمر يشكل هدفاً أساسياً ، وضعته نصب عيني ، نظراً لتأثيره الكبير على المستوى الوطني .

ولا شك في أن هذا الأمر لن يكون يسيراً ، وقد لا يشكل إخراجاً للموضوع من دائرة التجاذب ، الذي يختلط فيه الطابع السياسي بالطابع التقني والعلمي ، إنما سأحاول معالجته بشكل علمي وموضوعي وتقني

بحث ، على أمل أن يشكل هذا البحث حلاً أو بداية حل لهذه المعضلة ، أو أن يكون ، مادة لحوار جدي وعلمي ، نحو تشريع الإنفاق الذي يحصل من خارج الموازنة ، كي تنتظم المالية العامة ، والإنفاق العام ، ضمن الأطر الدستورية والقانونية ، وبما يعزز عمليات التدقيق والمراجعة في مجال الإنفاق العام . تاركاً لكل متخصص أن يتخذ الرأي الذي يراه صحيحاً ، وفق ما يتوفر له من معطيات ، معتمداً في إطار اعداد هذه الرسالة المنهج العلمي التحليلي ، واسلوب المعالجة العلمية والقانونية ، مستعيناً بالنصوص الدستورية والقانونية وبالاجتهادات القضائية المتوفرة .

ولا بد من الاشارة إلى الصعوبات التي واجهتني في اعداد هذه الرسالة ، ومن ابرزها غياب المؤلفات والدراسات والمراجع الموثوقة ، التي تتناول غياب الموازنة العامة لفترات طويلة ، سواء في لبنان او في الخارج ، خاصة وأن لبنان يكاد يكون الدولة الوحيدة التي عانت من عدم وجود موازنة عامة ، لفترة طويلة من تاريخه ، إضافة إلى تداخل العامل السياسي مع العامل التقني والقانوني للموضوع ، كما ذكرنا سابقاً وضرورة المعالجة في اطار تقني بحت ، بعيداً عن الميول والأهواء السياسية .

ولقد قسمت هذه الرسالة إلى قسمين ، يتألف كل قسم من فصلين وكل فصل من عدة فقرات ، حيث تناولت في القسم الأول الموازنة العامة والانفاق العام ، مخصصاً الفصل الأول للحديث عن الإنفاق العام وارتباطه بالموازنة العامة ، والفصل الثاني للحديث عن الانفاق عبر الصفقات العمومية في غياب الموازنة كون الانفاق العام يتم بواسطتها ، فيما عدا الرواتب والاجور وملحقاتها وخدمة الدين العام .

وتناولت في القسم الثاني الإنفاق العام في ظل الظروف الإستثنائية ، ومدى تأثره بغياب الموازنة العامة ، عارضاً في الفصل الأول لموضوع الإنفاق في ظل هذه الظروف ، ومكرساً الفصل الثاني للحديث عن الرقابة التي يخضع لها الإنفاق في غياب الموازنة العامة . حيث يظهر من خلال المعالجة للموضوع صحة ومشروعية هذا الانفاق ، في ضوء الظروف المتوفرة والتحليل المعروض .

متمنياً أن أكون قد وفقت إلى الإحاطة بهذه النقاط ومعالجتها ، وعرضها بالشكل الوافي ، وبما يفيد الباحث والدارس على السواء .

القسم الأول

الموازنة العامة والإنفاق العام

ترتبط الموازنة العامة والإنفاق العام بعلاقة وثيقة ، بحيث يشكل أحدهما حاجة ضرورية وشبه وجودية للآخر . ذلك أن الموازنة تفقد سبباً مهماً وجوهرياً لوجودها دون الانفاق العام ، كما أن هذا الأخير قد يفقد مشروعيته بغيابها .

إن مصطلح الانفاق العام هو مصطلح واسع ، تفرض معالجته علينا ان نفرق بين مفهومي أو تعبيري النفقة العامة والصفقة العامة . فتعبير النفقة العامة هو تعبير أكثر مدىً واتساعاً من تعبير الصفقة العامة ، كون الأخيرة تشكل جزءاً من الأولى ، فالنفقات العامة تشمل جميع مصروفات الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنويين ، التي تجري لتسيير المرافق العامة ، وسواء تلك التي تنفذها بنفسها أي بواسطة عمالها أو موظفيها ، أو بواسطة الغير ، وتشمل فيما تشمل رواتب وتعويضات العاملين لدى كل منها ، من موظفين ومستخدمين ومتعاقدين وأجراء ومياومين وغيرهم ، كما تشمل معاشات التقاعد ، في الدول التي لم تخصص صناديق مستقلة لإدارة المحسومات التقاعدية ، التي تستوفى من رواتب الموظفين أثناء أداء وظيفتهم ، لتخصص لهم كمعاشات عند التقاعد ، وتعويضات الصرف من الخدمة ، وتشمل ايضاً نفقات خدمة الدين العام ، دون أصل الدين الذي لا يشكل تسديده نفقة ، في حال وجوده .

" يعرف علماء المالية النفقة العامة بكونها مبلغاً من النقود ، يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة . يتضح من هذا التعريف أن للنفقة العامة أركاناً ثلاثة :

أولاً : أنها مبلغ نقدي .

ثانياً أنها تدفع بواسطة شخص عام .

ثالثاً : أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة ."[1]

أما الصفقات العمومية فتقتصر على العقود _ بالمفهوم القانوني لكلمة العقد _ التي تجريها الإدارة مع الغير لتأمين ما تحتاجه من اللوازم والأشغال والخدمات ، لتسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة المناط بها أمر تحقيقها .

---

[1](فوزت فرحات)، **المالية العامة – الاقتصاد المالي** ، ل.ن. الطبعة الخامسة ، ٢٠١٣ ، ص ٢٣٤ .

ونظراً لكون الصفقات العمومية تشكل الجزء الأكثر تعقيداً في النفقات العامة ، فإننا سنتولى التركيز على معالجته ، كون الإنفاق الذي يخرج عن مفهوم الصفقات العامة لا يشمل مبدئياً سوى الرواتب وملحقاتها والتعويضات وخدمة الدين العام ، وجميعها أمور تعتبر روتينية منظمة بشكل منتظم وشبه آلي تتم معالجتها وفق إجراءات إدارية روتينية لا تستدعي التطرق اليها بشكل منفصل في هذه الرسالة ، وهي تشترك مع الصفقات العمومية في حاجتها إلى وجود الموازنة العامة لتبرير مشروعية الإنفاق . أما بشأن الأشغال بالأمانة والتي أخرجتها المادة ١٢٠ من قانون المحاسبة العمومية من مفهوم الصفقات العمومية ، فإن معالجتها تنقسم حكماً في اتجاهين ، الاتجاه الأول ناجم عن كونها تتم من قبل عمال الإدارة فيدخل منها في مفهوم الصفقات العامة ، ما تحتاجه الإدارة من مواد ولوازم وخدمات ، يتم تأمينها بواسطة هذه الصفقات وفق الأصول ، والاتجاه الثاني المتعلق برواتبهم وتعويضاتهم التي تبقى خارج اطار الصفقات العامة ، وضمن مفهوم النفقات العامة .

أما بشأن تعريف النفقات العمومية ، فقد تدرج من التعريف الحقوقي إلى التعريف الإقتصادي والإجتماعي .

التعريف الحقوقي " يعرف النفقة العمومية بأنها كل نفقة ترصد وتجاز في الموازنة ، ولكن تعريف النفقة العمومية برصدها في الموازنة لا يكفي ، إذ أن رصد الإعتماد ليس سوى نتيجة لكون النفقة عمومية ، ومن الضروري معرفة الخصائص الأساسية التي أدت إلى اعتبار النفقة عمومية ، وبالتالي إلى رصدها في الموازنة "[٢] . وهنا يتم التركيز على النقاط التالية :

الصفة الحقوقية للهيئة التي تتولى الإنفاق ، فيما إذا كانت هيئة عامة أو خاصة .

الغاية من الإنفاق ، هل هو لتحقيق المصلحة العامة أو الخاصة .

الوسائل المستخدمة ، التي تختلف ما بين القطاعين العام والخاص .

أما التعريف الاقتصادي والاجتماعي ، فهو ينطلق من فكرة تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية . وهنا يهدف التمييز بين النفقات العمومية والنفقات الخاصة إلى معرفة مدى تأثير تدخل الدولة في المجال الإقتصادي ، وفي الحياة الاجتماعية بصورة عامة .

---

[٢](حسن عواضة)، **المالية العامة (دراسة مقارنة) الموازنة – النفقات والواردات العمومية** ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ، د ت ، ص ٣٦٨ .

ويجري التمييز عملياً ، في الوقت الحاضر ، بين« النفقات العمومية » و « نفقات القطاع العام» بحيث تشمل هذه الأخيرة جميع النفقات التي تقوم بها الدولة والهيئات العمومية الأخرى . وتطلق عبارة النفقات العمومية على النفقات التي تصرف من موازنة الدولة العامة والموازنات الملحقة ، وحسابات الخزينة الخاصة ، وموازنات الهيئات المحلية . تطلق عبارة نفقات القطاع العام على جميع النفقات التي تقوم بها الدولة والهيئات العمومية الأخرى (مؤسسات عامة ، هيئات محلية) وكذلك المؤسسات المختلطة عندما تكون خاضعة لسيطرة الدولة وتوجيهها .[٣]

في لبنان يوجب قانون المحاسبة العمومية على وزير المالية أن يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة ، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية . وأن يقدم إلى السلطة التشريعية ، صاحبة الصلاحية لإقرار الموازنة ، قبل أول تشرين الثاني ، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة .[٤] كما يوجب أن تنفذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات ، إما بواسطة صفقات تعقدها الإدارة مع الغير وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة .[٥] كما يحظر أن تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة . و يحظر استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها .[٦]

من هنا يظهر دور الموازنة العامة الأساسي في الانفاق العام ، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل والبحث عن اهميتها في مشروعيته ، اضافة إلى أهمية الانفاق العام على المستوى السياسي والإقتصادي والإنمائي ، وعن أسباب غياب الموازنة العامة في لبنان وآثار ذلك على المستويين الاداري والمالي ، وعلى حجم الإنفاق . وإلى التطرق الى الصفقات العمومية كجزء أساس في الإنفاق العام ، وكيفية الانفاق عبر هذه الصفقات في غياب الموازنة العامة .

سنحاول في هذا القسم الإجابة على جميع هذه التساؤلات من خلال الفصلين التاليين ، حيث نتناول في الفصل الأول الإنفاق العام وارتباطه بالموازنة العامة ، ونتناول في الفصل الثاني الإنفاق عبر الصفقات العمومية في غياب الموازنة . وذلك من خلال تقسيم كل منها إلى عدة فقرات وفق ما سيرد لاحقاً .

---

٣ لمزيد من الشرح والتفصيل (حسن عواضة)، المرجع السابق ص ٣٧٠ .

٤ المادتين ١٧ و ١٨ من قانون المحاسبة العمومية

٥ المادة ١٢٠ من قانون المحاسبة العمومية .

٦ المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية .

الفصل الأول : الإنفاق العام وارتباطه بالموازنة العامة .

ترتبط الموازنة العامة كما ذكرنا سابقاً والانفاق العام بعلاقة وثيقة ، بحيث يشكل أحدهما حاجة ضرورية وشبه وجودية للآخر . فبدون الموازنة العامة لا يمكن تصور وجود الانفاق العام ، كما أن غياب الإنفاق العام يفقد الموازنة أحد مبررات وجودها .

ونظراً لهذا الارتباط الوثيق ، أعطى كل من الدستور اللبناني و قانون المحاسبة العمومية ، للموازنة العامة حيزاً مهماً من نصوصه ، مبيناً بالتفصيل الاجراءات والأصول والمهل الواجب اتباعها ومراعاتها لإعداد ومناقشة وتصديق الموازنة العامة والموازنات الملحقة . بحيث تتأمن مشروعية الإنفاق العام من خلال موازنة مصدقة من السلطة التشريعية ، التي تمثل الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات في نظامنا البرلماني ، ويتأمن أحد أسباب وجود الموازنة من خلال وجود هذا الانفاق المقدر والمبرر وفق الأصول .

الفقرة الأولى : الموازنة العامة وأهميتها في مشروعية الإنفاق .

إن مصطلح الموازنة Budget هو مصطلح حديث العهد ، وهو يختلف عن مصطلح الميزانية Bilan ، الذي يستعمله البعض بصورة خاطئة للدلالة على الموازنة ، فالميزانية هي عبارة عن كشف حسابي ، يبين الوضعية المالية لشركة أو مؤسسة أو منشأة أو مشروع في تاريخ معين ، بما تشمله من موجودات ومطلوبات أو اصول وخصوم .

أما الموازنة Budget فهي تشكل تقديراً لنفقات الدولة وارداتها عن سنة مالية مقبلة ، وقد عرفها قانون المحاسبة العمومية اللبناني في المادة الثالثة منه بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة ، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق .

فهي صك (لكونها تشكل مستنداً مكتوباً) وتشريعي (كونها تصدق من السلطة التشريعية) وتقدر فيه نفقات الدولة وارداتها (تبرز الصفة التقديرية وغير النهائية للنفقات والواردات كما تبرز تقديم الانفاق على الإيراد بحيث يتم الجباية على قدر الحاجة للإنفاق) عن سنة مقبلة (وذلك لضرورة وأهمية التخطيط في حياة الدول بحيث يتم ارتقاب الحاجات ووضع خطط لتأمين المتطلبات قبل استحقاقها) وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق . (كون البرلمان يمثل الشعب الذي يجيز عبر ممثليه فرض الضرائب التي يرتضي دفعها وتحديد أوجه انفاقها) .

و " كلمة (BUDGET) مشتقة من الكلمة الفرنسية القديمة (BOUGETTE) والتي كانت تعني كيساً صغيراً أو حقيبة ، وقد استخدمت في بريطانيا لتدل على الحقيبة الحكومية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزية عند ذهابه إلى البرلمان ، وكانت تحوي بداخلها الوثائق المالية والأختام ، وبيانات وزارة الخزانة وإقتراحاتها المتعلقة بنفقات وإيرادات الدولة وتدريجياً تطور إستخدام هذه الكلمة لتعني الوثائق داخل الحقيبة بدلاً من الحقيبة الجلدية ، وهي الوثائق التي تحتوي على جداول للنفقات والإيرادات التي تعرض على البرلمان للموافقة عليها ، ومن هنا اصبح يقصد بها المفهوم الحديث " موازنة عامة " .[٧]

" إن الموازنة واجبة للدولة لتنظيم أعمالها وصيانة أموالها وتقوية اعتبارها ، وواجبة للمكلف لتهون عليه ضرائبه ويعلم جهات انفاقها وواجبة للموظفين لتكون لهم مرشداً فلا يسقطون في الهفوات الكيفية المستوجبة العقوبات ."[٨]

يمكننا أن نصنف ، أنواع عدة من الموازنات ، فهناك الموازنة العادية المسماة الموازنة العامة ، وهي العائدة للدولة بمعظم إداراتها العامة فتشمل في لبنان مثلاً جميع الإدارات العامة التي لا تملك من حيث المبدأ ، واردات خاصة بها كافية لتغطية نفقاتها ، ولا تشكل نشاطاً اقتصادياً مستقلاً بذاتها . وهناك الموازنات الملحقة ، التي تختص ببعض الادارات العامة التي تحصل واردات خاصة بها ، كافية لتغطية نفقاتها على الأقل ، وتشكل نشاطاً اقتصادياً مستقلاً بذاتها ، وهي في لبنان تلحق بالموازنة العامة وتصدق معها ، وهي تختص بوزارة الاتصالات وبالحبوب والشمندر السكري وباليانصيب الوطني . وهناك الموازنات الاستثنائية ، وهي المخصصة لنشاط استثنائي معين ، وهناك الموازنات الإنشائية التي تخصص لأعمال انشائية غير عادية تغطى بموارد غير عادية .

ومن حيث التوقيت ، تصنف الموازنات بين سنوية ، اي توضع لسنة واحدة ، وبين اثني عشرية، وهي التي توضع لشهر واحد ، وموازنة لعدة سنوات ، وفق خطط خمسية أو عشرية او أقل من ذلك أو أكثر ، وهي التي توضع لتنفيذ مشاريع وخطط تمتد على سنوات عديدة .

في لبنان اعتمد قانون المحاسبة العمومية مبدأ سنوية الموازنة في المادتين الثالثة والسابعة منه ، حيث اعتبر أن الموازنة هي صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة ، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق . وأن توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول ."

---

[٧](عدنان محسن ضاهر)، **الموازنة العامة بين الاعداد والمراقبة** ، دار بلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ٤٢ . ٤٣ .

[٨](عدنان محسن ضاهر)، المرجع السابق ص ٥٠ .

كما اعتمد مبدأ الموازنة العامة والموازنات الملحقة والموازنات الاستثنائية في المادة السادسة التي نصت على أن " تتألف موازنة الدولة من الموازنة العامة، وموازنات ملحقة، وموازنات استثنائية .

تحدث الموازنات الملحقة والموازنات الاستثنائية بقوانين خاصة ، وتطبق عليها أحكام هذا القانون ، إلا إذا تضمنت الأحكام الخاصة بها نصوصاً مخالفة ." مع الإشارة الى ان الممارسة قد درجت بأن الموازنات الملحقة تقر مع الموازنة العامة بموجب قانون واحد .

أما بشأن محتويات الموازنة وشكلها فهي تتألف من قانون الموازنة والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقة به . وقانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة . يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات ، وإجازة الجباية ، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق ، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة .

وفيما يتعلق بموضع تسجيل الواردات والنفقات ، تقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلاله ا.

وما تجدر الإشارة اليه أن الموازنة تقسم إلى قسمين :

١- قسم النفقات ، ويتضمن الاعتمادات المفتوحة بمواجهة هذه النفقات.

٢- قسم الواردات ، ويتضمن الواردات المخصصة لتغطية هذه الاعتمادات .

والاعتمادات على نوعين :

- أساسية وهي التي تفتح بموجب قانون الموازنة .
- إضافية وهي التي تزاد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة .

كما أن الاعتمادات الإضافية على نوعين :

- تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين .
- استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها اصلا اي اعتماد في الموازنة .

لا تفتح الاعتمادات إلا ضمن نطاق الموازنة العامة ، والموازنات ملحقة ، والموازنات استثنائية ، غير أنه يجوز بصورة استثنائية فتح اعتماد في موازنة ما قبل تصديقها شرط أن يدون فيها .

وفيما يتعلق بإعداد الموازنة العامة أوجب قانون المحاسبة العمومية اللبناني في المادة ١٣ منه ، على أن يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية ، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة ، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية .

يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه .

تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين :

أ- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها .

ب- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية .

ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها ، على أن يبرر أسبابها .

يجمع وزير المالية تقديرات النفقات ، ويقابلها بتقديرات الواردات ، ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميها . وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية :

- تخفيض النفقات .

- تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً .

- إيجاد موارد جديدة .

يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة ، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية .

يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية ، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور .

ويقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية ، قبل أول تشرين الثاني ، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة .

تقسم موازنة النفقات إلى جزئين :

– الجزء الأول : ويحتوي على النفقات العادية .

– الجزء الثاني : ويحتوي على نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية .

يحدد مفهوم كل من نفقات الجزئين المذكورين بقرار يصدر عن وزير المالية .

يوزع كل من الجزئين المذكورين من قسم النفقات إلى أبواب . ويحدد عدد الأبواب في كل جزء بقرار من وزير المالية .

يقسم الباب إلى فصول يختص كل منهم بإدارة واحدة أو مجموعة من الإدارات ، أو بمشروع واحد أو مجموعة من المشاريع . ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بنفقات من نوع واحد ، أو نفقات متشابهة ، ويقسم البند ، عند الاقتضاء ، إلى فقرات .

يعتمد في تقسيم الاعتمادات جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير المالية .

وما تجدر الاشارة اليه أن الجزء الثاني من الموازنة يقسم في لبنان الى قسمين :

الجزء الثاني أ ويشمل نفقات التجهيز والإنشاء .

الجزء الثاني ب وهو ما اصطلح على تسميته بالجزء الثالث وهو يشمل قوانين البرامج ، وهي التي تخصص لتنفيذ بعض البرامج الانشائية الطويلة الأمد التي لا يمكن انجازها في سنة واحدة ، ويطلق البعض عليها تسمية اعتمادات التعهد أو العقد ، كونها تتضمن عقد النفقة في سنة معينة والتعهد بدفع قيمتها (مما يسمى اعتمادات الدفع) في سنوات لاحقة أي أنها تعقد في سنة معينة على حساب السنوات التي تليها بعد أن تصدق من قبل المجلس النيابي .

وقد عرف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنها " هي التي تفتح لمدة تتجاوز السنة وتخصص لتنفيذ بعض البرامج الانشائية التي لا يمكن انجازها في سنة واحدة وهو ما يعرف باعتمادات التعهد او قوانين البرامج التي تخوّل الحكومة حق التعهد بنفقات اجمالية معينة خلال عدد من السنوات دون توفر الاعتماد بكامله في سنة التعهد . ... يرصد اعتمادات دفع لتغطية نفقات هذه البرامج ضمن الموازنات طيلة مدة تنفيذ المشروع "[٩]

---

[٩] **ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٢٠١٢/٥ تاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ يتعلق بتطبيق** تطبيق القاعدة الاثني عشرية على الجزء الثاني (ب) من الموازنة.منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .

وقد حدد الدستور اللبناني الأصول والإجراءات الواجب اتباعها لدراسة وإقرار الموازنة ضمن باب خاص حيث نص في المواد ٨١ و ٨٢ و ٨٣ تحت عنوان في المالية على أن تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء كما لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون . وأنه كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً . ولا يجوز للمجلس في خلل المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح . غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة . ولا يجوز أن يفتح إعتماد إستثنائي إلا بقانون خاص . أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً ، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وبنقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حدا أقصى يحدد في قانون الموازنة . ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك .

إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه ، فرئيس الجمهورية بالإتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً ، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية ، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به . ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الأقل . وهنا نرى الأهمية التي أولاها الدستور للموازنة العامة وضرورة وجودها واقرارها ضمن المهلة المحددة لها نظراً لتعلق حياة الدولة بها ، كونها تشكل مصدر حياة وتطور الدولة .

على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الاضافية الدائمة

ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثني عشرية .

إن حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات .

ونظراً لأهمية الموازنة ، فقد نصت المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية على أن " **لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة** . ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها . "

كما خصص الدستور اللبناني في مادته ٣٢ أحد عقدي اجتماعات المجلس العاديين ، وهو العقد الثاني الذي يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول من كل عام ، للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر ، وتدوم مدة العقد هذا حتى آخر السنة .

يتضح مما تقدم الأهمية التي يوجبها الدستور اللبناني ، وقانون المحاسبة العمومية ، لوجود الموازنة العامة، وهذا الاهتمام هو نتيجة حتمية للنظام الديمقراطي البرلماني ، الذي يوجب موافقة الشعب عبر ممثليه على الانفاق ، الذي يتم من المال العام المحصل من أمواله ، وعلى الجباية التي تقتطع من جيبه ، بواسطة الضرائب . وهذا الأمر كان السبب الرئيس لنشوء البرلمان كسلطة مجسدة للارادة الشعبية ، وكتعبير عن ارادة الشعب الذي هو مصدر السلطات في هذا النظام . كما يبرز ذلك العلاقة الوثيقة بين الانفاق والموازنة كما ذكرنا سابقاً .

الفقرة الثانية : أهمية الإنفاق العام على المستوى السياسي والإقتصادي والإنمائي .

على المستوى السياسي .

من المعلوم أن جميع الحكومات لديها مشاريع سياسية ، تعمل على تحقيقها ، يأتي في مقدمها الإستمرار بالحكم ، والحؤول دون خسارته لصالح خصومها ، وللمحافظة على الحكم لا بد من استمرار حيازة ثقة الشعب سواء مباشرة أو من خلال ممثليه في البرلمان .

ولاستمرار حيازة هذه الثقة يتوجب على هذه الحكومات تأمين مصالح الشعب ، وتقديم جميع احتياجاته المعيشية الاقتصادية والاجتماعية ، من تأمين العمل إلى تأمين المسكن والطبابة والمشاركة في الحياة العامة ، والعيش الكريم ، وما يتطلبه ذلك على جميع الصعد السياسية الاقتصادية والاجتماعية . إن تأمين هذه الاحتياجات يتطلب تمويلاً كبيراً ، دائماً ومستمراً ، وهو ما يزال آخذاً في النمو ، نتيجة تطور دور الدولة ، وتحولها كما ذكرنا سابقاً ، من الدولة الحارسة إلى دولة الرعاية الاجتماعية . [١٠]

يتم تأمين هذا التمويل من خلال الموازنة العامة للدولة ، وذلك وفق أولويات تضعها الحكومات ، لتحقيق برامجها في ضوء الامكانات المادية المتوافرة لها ، وبذلك تلعب الموازنة دوراً كبيراً ومهماً في نجاح الحكومات أو فشلها ، في ضوء قدرتها على تأمين افضل استخدام للموارد المتاحة ، لتلبية احتياجات المواطنين .

والنجاح او الفشل لا يرتبط فقط بشق الإنفاق من الموازنة فقط ، انما يمتد أيضاً إلى شق الواردات ، التي تتكون بمعظمها من الضرائب والرسوم التي تستوفى من جيوب المواطنين .

فكلما نجحت هذه الحكومات في الموازنة الفعلية بين ما تجبيه من المواطنين من ضرائب ، وما تقدمه لهم من خدمات ، وفق أولوياتهم ورغباتهم ، كلما حافظت على ثقتهم ، واستمرت في الحكم . وكلما فشلت في ايجاد التوليفة المطلوبة ، كلما فقدت ثقتهم وكانت عرضة للسقوط والفشل .

---

[١٠] حيث تطور دورها الاقتصادي بشكل كبير ، نتيجة ازدياد عدد السكان ، وتطور الوعي الاجتماعي ، وما رافق ذلك من توسع في حجم أجهزتها ، لتتمكن من تلبية الاحتياجات المتزايدة ، التي ترافقت مع انتشار المبادئ الديمقراطية وتنامي مسؤليتها وازدياد أهمية حضورها على الصعيدين الداخلي والخارجي ، اضافة إلى ازدياد حجم نفقاتها الحربية .

لذلك نجد أن للموازنة دوراً كبيراً ومحورياً في الحياة السياسية للدول –خاصة في الأنظمة الديمقراطية ، التي تتسم بارتفاع نسبة الوعي السياسي والاجتماعي للمواطنين – كونها تشكل الأداة الأساسية التي تعتمد عليها الحكومة لتنفيذ سياساتها الانمائية والاقتصادية والاجتماعية . وبدون الموازنة تكون الحكومات عاجزة عن القيام بدورها المطلوب . ومن هنا لا نستغرب الأهتمام الكبير الذي تأخذه مناقشة الموازنة في البرلمان ، حيث تأخذ حيزاً مهماً من نقاشاته ، خاصة وأن الموازنة كانت من الأسباب الرئيسية لوجوده .

يرى الفقيهان CLAUDE EMRI و JEAN–MARIE COTTERT أنه من الأمور التقليدية ربط موازنة الدولة بمؤسساتها السياسية ، فالبعض منها ، كالمجالس البرلمانية ، ولدت من رحم المشاكل المتعلقة بالموازنة .

« Il est traditionnel de lier le budget de l'Etat à ses institution politiques ; certaines d'entre elles , commes les assemblées parlementaires , sont d'ailleurs nées de problèmes budgétaires . »[11]

على المستويين الإقتصادي والانمائي

إذا كان يمكن تعريف الإنفاق العام بأنه مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بغرض تحقيق نفع عام ، فليس هناك من شك في أهمية الدور الذي يلعبه باعتباره أداة فعالة من أدوات السياسة المالية للدولة التي تقوم سلطاتها المالية بتنفيذها لتحقيق أهدافها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية التي ترمي إليها خلال فترة معينة. وهو يتجسد ويتحدد مبدئياً ، في الموازنة العامة ، التي تبين " إيرادات الدولة والمبادئ التي تنفق فيها . فهي تقدر قيمة الإيرادات محددة نسبة النفقات التي يجب استعمالها خلال فترة معينة (عادة سنة) . وهي عبارة عن اداة تنبؤ moyen de prevision ، وأداة مقابلة moyen de comparaison في نفس الوقت . فهي اداة تنبؤ للإيرادات والنفقات ، لأن التصويت عليها يسبق من الناحية المبدئية الفترة التي يتم فيها تنفيذها . وهي اداة مقابلة ، لأنها تتيح التقارب بين الإيرادات والنفقات من جهة ، وبين مختلف الاعتمادات المخصصة لأنواع كثيرة من النفقات من جهة أخرى . "١٢

---

[11](JEAN-MARIE COTTERT), (CLAUDE EMRI), Le budget de l'Etat ,Puf,paris , 3[e] édition , 1979 , p 9 .

[١٢](فوزت فرحات)، **المالية العامة – الاقتصاد المالي** ، ل.ن. الطبعة الخامسة ، ٢٠١٣ ، ص ٣٤ .

إن اتساع دور الدولة الذي تحدثنا عنه سابقاً ، والذي ادى بدوره إلى زيادة الإنفاق العام ، بشقيه العادي والاستثماري كان له الأثر الكبير على الصعيد الاقتصادي ، خاصة عندما يعتمد هذا الانفاق للتأثير على الدورة الاقتصادية وتحفيزها أو عندما يستعمل كأداة لإعادة توزيع الثروة .

ويرى جان ريفولي أن موازنة الدولة هي الانعكاس لقطاع اقتصادي حيث يتم كل شي وفق نظام معين ، ووفق أمر يأتي من الأعلى ، فالاقتصاد الموجه هو بطبيعته سلطوي ومركزي . في حين أن اقتصاد السوق هو بجوهره حواري ولامركزي

« Le budget de l'Etat est le reflet d'un secteur économique où tout se fait sur ordre et sur ordre venu d'en haut . l'économie administrée est par essence autoritare et centralisée . l'économie marchande est par essence dialo–guante et décentralisée . »[13]

فالإنفاق العام يعتبر جزءاً مهماً ومؤثراً في المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بالاقتصاد الوطني ، التي تظهر في تحليل كل من الناتج الوطني والناتج القومي . وبغض النظر عن الاختلاف في الرأي في جدواه على المدى البعيد ، فإنه يبقى عاملاً مهماً وذو تاثير كبير على المديين القصير والمتوسط ، ذلك ان من بين العناصر التي يتالف منها كل من الناتج الو طني والقومي ، عنصري الاستهلاك والاستثمار .

فعلى صعيد الانتاج والاستهلاك ، من المعروف أن زيادة الانفاق الاستثماري تؤدي إلى تحريك العجلة الاقتصادية ، من خلال تحريك وسائل الإنتاج لتلبية الطلب ، مع ما يرافق ذلك من تحريك للسوق ، لتأمين المواد الأولية اللازمة للانتاج المطلوب ، وتأمين فرص عمل جديدة ، مع ما يؤدي اليه ذلك من تأمين مداخيل لليد العاملة ، تستعملها في الاستهلاك الذي تقوم به لتأمين احتياجاتها المعيشية .

وغالباً ما تلجأ الدول إلى زيادة الانفاق، لتحريك العجلة الاقتصادية ، عندما يتعرض السوق للأزمات ، أو للانكماش . ويتم ذلك من خلال زيادة الانفاق الاستثماري في الموازنة ، وكذلك من خلال زيادة الانفاق العادي . الا أن الأثر الأكبر يتحقق من خلال زيادة الإنفاق الاستثماري الذي يتمثل بإقامة مشاريع كبيرة ، وجديدة ، تساهم بشكل كبير في زيادة حجم السوق ، وتكبير حجم الاقتصاد ، مما ينتج عنه تحريك كامل

[13] (Jean Rivoli) , Le budget de l'Etat , Éditions du seuil , paris, 2e édition , 1975 , p. 16 .

للعجلة الاقتصادية ، تؤثر في النهاية على سوق العمل مما يؤدي بدوره إلى زيادة ايرادات الدولة ، نتيجة تحصيل ضرائب إضافية ، ناتجة عن الأعمال المستحدثة ، وما يرافقها من انتاج واستهلاك .

" إن التغيير الكبير الذي أصاب الفلسفة الإقتصادية ، والذي دفع بالدولة إلى التدخل بقصد تحقيق التوازن الإقتصادي ، ودفع عملية التنمية إلى الأمام هو من الأسباب الرئيسة لازدياد النفقات العامة . وقد ترتب على ذلك ازدياد في نشاط الدولة ، إذ قامت بالعديد من المشروعات في القطاعات المختلفة . سواء أكان ذلك لسد نقص ناجم عن إحجام الأفراد عن القيام بالنشاط ، أم للتحكم بمسار اقتصادها ، أم للحصول على موارد لازمة لتمويل المشروعات الضرورية والواجب تنفيذها في القطاعات المختلفة . ومن الأمثلة على هذا الاتجاه ما تتبعه معظم الدول من حرص على محاربة الكساد والتضخم والبطالة بهدف تحقيق معدلات تنمية عالية ، وهذا ما يدفعها في الكثير من الأحوال لزيادة انفاقها العام ."[١٤]

أضف إلى ذلك ان الانفاق العام الاجتماعي ، الذي يخصص للاعانات والتعليم والطبابة او مكافحة البطالة او للحماية والدعم (كدعم المحروقات والخبز) يلعب دوراً مهماً في تحريك الاقتصاد من خلال تحريك الطلب على السلع والخدمات ، وما ينتج عنه من اعادة توزيع الثروات داخل المجتمع ، اضافة إلى محاربة التضخم والاحتكار ، والمساهمة في تحريك العجلة الاقتصادية . وكذلك الأمر في موضوع تشجيع الصادرات بمنح إعانات للمصدرين ، تؤدي الى تحسين ميزان المدفوعات، وتشجيع الاستثمار والتنمية، وخصوصا بالنسبة لبعض الصناعات الضرورية للتنمية الاقتصادية .

مع الاشارة إلى أن السياسات المتبعة من كل من صندوق النقد والبنك الدوليين لا تشجع الحكومات على استخدام الإنفاق العام كوسيلة أو كأداة للتنمية او كسياسة مالية . نظراً لعدم جدواها على المدى البعيد ، ويدعو إلى اعطاء المجال الأكبر للقطاع الخاص حتى في ادارة المرافق العامة من خلال عمليات الخصخصة للقطاعات الاقتصادية ، نظراً للمرونة التي يتمتع بها القطاع الخاص في العمل ، والخبرات التي يمتلكها ، بما يواكب التطور وخاصة في القطاعات التي تتطور بسرعة كقطاع الاتصالات والكهرباء وغيرها .

ويبقى أن نشير إلى أنه على المستوى الإنمائي يلعب الانفاق العام دوراً مهماً لتنمية بعض المناطق أو القطاعات ، حيث يتم مثلاً القيام بمشاريع استثمارية في بعض المناطق لإنمائها ، كالأرياف مثلاُ ، أو من

---

[١٤](فوزت فرحات)، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ .

خلال الاهتمام بقطاعات معينة كالزراعة أو الصناعة ، من خلال ما يعرف بسياسات الدعم ، الذي تلجأ إليها بعض الدول للمحافظة على قطاعات معينة ، وإعطائها إمكانية المنافسة مع القطاعات المماثلة في الخارج . ففي لبنان مثلاً اعتمد مبدأ دعم الزراعة ، من خلال دعم عمليات تصدير المنتجات الزراعية بواسطة مؤسسة تشجيع الاستثمارات (ايدال) ، أو من خلال دعم المزارعين بواسطة بعض المشاريع والبرامج التي تقوم بها وزارة الزراعة ، كتقديم النصوب والشتول والسموم والمواد والتجهيزات الزراعية للمزارعين ، حيث تخصص اعتمادات في موازنة وزارة الزراعة لهذه الغاية . من خلال ما تقدم نرى أهمية الموازنة على الصعد السياسية والاقتصادية والانمائية ، وأهمية الدور الذي تلعبه ، إذا ما أحسن استخدامها ، في سبيل تحقيق الأهداف والبرامج الموضوعة لتنمية المجتمع .

الفقرة الثالثة : أسباب وآثار غياب الموازنة العامة على المستويين الاداري والمالي وعلى حجم الانفاق .

تعرض لبنان خلال فترة طويلة من تاريخه السياسي الحديث ، إلى أزمات سياسية وأمنية عديدة ، تركت آثاراً كبيرة على سلامة وانتظام العمل السياسي والقانوني والاداري والمالي فيه ، وخاصة على الموازنة العامة ، التي خرجت في بعض الأحيان عن الأصول ، والمهل المفروضة لإقرارها ، وغابت في أحيان أخرى تماماً . يبين تاريخ الموازنات اللبنانية ، أنها شهدت مراحل وأشكال أربعة أساسية ، قد لا تكون كل منها متواصلة فيما بينها زمنياً ، انما تتشابه ، لتعكس الجو السياسي والأمني في لبنان في فترة اقرارها . وهذه المراحل سنتناولها بالتفصيل في الفصل الأول من القسم الثاني المتعلق بالإنفاق في الظروف الإستثنائية . على أن نتناول في هذه الفقرة أسباب عدم اقرار الموازنة العامة في لبنان في الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٥ الذي أقرت موازنته في العام ٢٠٠٦ ، ولغاية العام الحالي .

يمكن تقسيم أسباب عدم اقرار الموازنة خلال الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٥ إلى العام ٢٠١٦ إلى قسمين :

- أسباب سياسية .
- اسباب تقنية .

الأسباب السياسية والأمنية : إثر جريمة اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١٤ ، انقسم معظم السياسين اللبنانيين والأحزاب اللبنانية إلى فريقين كبيرين ، هما فريقي الثامن من آذار والرابع عشر من آذار . وقد رافق هذا الانقسام العديد من الأزمات السياسية والأمنية المتتالية التي أدت إلى شلل المؤسسات السياسية والدستورية ، على فترات طويلة ، نتيجة أحداث وتطورات ، عائدة لهذا الانقسام أو خارجة عنه ساعدت في تفاقمه ، كما شهد هذه الأزمات في نفس الوقت بعض الانفراجات المحدودة ، يمكن استعراضها زمنياً على النحو التالي [١٥]:

- ٢٠٠٥/٢/١٤ جريمة اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري .
- ١٧/ ٢ / ٢٠٠٥ اعتصامات للمعارضة (التي سميت فيما بعد قوى ١٤ آذار) في وسط بيروت استمرت حتى استقالة حكومة المغفور له الرئيس عمر كرامي .

---

[١٥] نقلاً عن وكالة الصحافة الفرنسية أ. ف. ب . بتصرف .

- ٨ / ٣ / ٢٠٠٥ تظاهرة كبيرة في وسط بيروت ضمت بعض الأحزاب والشخصيات ، التي سميت فيما بعد قوى ٨ آذار .
- ١٤ / ٣ / ٢٠٠٥ تظاهرة كبيرة في وسط بيروت ضمت بعض الأحزاب والشخصيات ، التي سميت فيما بعد قوى ١٤ آذار .
- ١٢ / ٧ / ٢٠٠٦ اندلاع حرب تموز بين اسرائيل ولبنان .
- ١٤ / ٨ / ٢٠٠٦: صدور القرار ١٧٠١ عن مجلس الامن الدولي الذي وضع حدا للعمليات الحربية بين لبنان واسرائيل .
- ١١ / ١١ / ٢٠٠٦ : استقالة ستة وزراء من الحكومة على خلفية الموقف من قيام محكمة دولية تنظر في جريمة اغتيال الرئيس الحريري .
- ١ / ١٢ / ٢٠٠٦ : المعارضة (قوى ٨ آذار وحلفائها) تبدأ اعتصاما مفتوحا استمر نحو عام ونصف العام في وسط بيروت سعت خلاله الى اسقاط حكومة الرئيس السنيورة .
- ١٠ / ٦ / ٢٠٠٧ انشاء المحكمة الخاصة بلبنان بموجب قرار من مجلس الامن الدولي تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .
- ٢٣ تشرين الثاني ٢٠٠٧ : انتهاء ولاية الرئيس اميل لحود وبقاء منصب الرئاسة شاغراً سبعة اشهر.
- ٧ / ٥ / ٢٠٠٧ أحداث السابع من ايار في بيروت و بعض مناطق جبل لبنان و الشمال .
- ٢١ / ٥ / ٢٠٠٧ ابرام اتفاق الدوحة الذي نص على انتخاب رئيس توافقي وتشكيل حكومة وحدة وطنية وعدم استعمال السلاح في الداخل . ورفعت قوى ٨ اذار على الاثر الاعتصام .

١١ / ٧ /٢٠٠٧ : تشكيل حكومة ثلاثينية برئاسة الرئيس فؤاد السنيورة اعطيت فيها قوى "٨ اذار" الثلث المعطل او الضامن , اي ثلث الاعضاء زائداً واحداً , ما سمح لها بالتحكم بالقرارات المهمة .

- ١ / ٣ / ٢٠٠٩ بدء عمل المحكمة الخاصة بلبنان في لايدسندام قرب لاهاي .
- ٧ / ٦ / ٢٠٠٩ : انتخابات نيابية فازت بها قوى ١٤ آذار .
- ٩ / ١١ / ٢٠٠٩ : تشكيل حكومة وحدة وطنية برئاسة الرئيس سعد الحريري , بعد مفاوضات استمرت خمسة اشهر .

١٢ / ١٢ / ٢٠١٠ : عشرة وزراء من قوى ٨ آذار وحلفاءهم يقدمون استقالتهم من الحكومة بعد رفض الرئيس الحريري دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد من اجل اتخاذ موقف من المحكمة الدولية

والقرار الظني الصادر عنها . وقد تلاهم وزير حادي عشر في تقديم استقالته ما جعل حكومة الوحدة الوطنية في حكم المستقيلة حكما بكاملها .

- ١٣ / ٦ / ٢٠١١ تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي التي تضم فريق ٨ آذار وقوى وأحزاب وسطية بغياب قوى ١٤ آذار . وذلك بعد ما يقارب ستة أشهر من اعتبار الحكومة السابقة مستقيلة .
- ٢٢ / ٣ / ٢٠١٣ استقالة حكومة الرئيس نجيب ميقاتي .
- ١٥ / ٢ / ٢٠١٤ تشكيل حكومة الرئيس تمام سلام بعد انقضاء أكثر من عشرة أشهر على التكليف .
- ٢٥ / ٤ / ٢٠١٤ انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان .

شكلت الأحداث الواردة في العرض السابق أزمات حادة عصفت بلبنان ، ترافقت مع توترات سياسية وأمنية كبيرة ، جعلت من المستحيل على المؤسسات الدستورية العمل بشكل طبيعي ، وخاصة المجلس النيابي الذي اقفلت أبوابه فترة طويلة ابان حكومة الرئيس فؤاد السنيورة ، بعد استقالة عدد من الوزراء منها ، بحجة عدم ميثاقية الحكومة ، وهو الأمر الذي دفع المجلس النيابي إلى عدم استلام مجموعة كبيرة من مشاريع القوانين من الحكومة ، التي اعتبرتها رئاسة المجلس في حينه ، فاقدة للشرعية وللميثاقية ، وقد كان من بين هذه المشاريع ، مشاريع الموازنات العامة للأعوام ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ . وربما حال الخلاف السياسي حول موضوع انشاء المحكمة الدولية الخاصة بلبنان وتمويلها ، دون الاتفاق على بعض مشاريع الموازنة وإقرارها ، بسبب تمسك فريق ١٤ آذار بهذه المحكمة وبتمويلها ، ورفض ذلك من قبل فريق ٨ آذار ، الذي لم يعترف بهذه المحكمة ، التي كانت السبب في استقالة الوزراء من حكومة الرئيس فؤاد السنيورة . كما كان طلب بعض الوزراء دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد من اجل اتخاذ موقف من المحكمة الدولية والقرار الظني الصادر عنها وملف ما سمي بشهود الزور المتفرع عن أعمالها ، أحد الأسباب لاستقالتهم من حكومة الرئيس سعد الحريري وإسقاطها بسبب استقالة أكثر من ثلث أعضائها . دون أن نغفل أيضاً عدم تمكن الرؤساء المكلفين بتشكيل الحكومة من التشكيل السريع ، حيث كان تشكيل الحكومة يتأخر لفترات طويلة ، مما جعل من الحكومات المستقيلة حكومات تصريف أعمال ، لم تتمكن مناقشة الموازنة أو الاتفاق عليها في مجلس الوزراء ، يضاف إلى ذلك أيضاً فترات الشغور الرئاسي ، ابان عهدي كل من الرئيس اميل لحود ،

حيث استمر الشغور الرئاسي مدة ثمانية اشهر تقريباً ، والرئيس ميشال سليمان حيث يستمر هذا الشغور منذ ٢٥ / ٤ / ٢٠١٤ لغاية اعداد هذه الرسالة .

ومن مراجعة بسيطة لمشاريع الموازنة العائدة للأعوام من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١٤ نسجل الملاحظات التالية[١٦] :

موازنة العام	الاحالة	التاريخ	ملاحظات
٢٠٠٦	مرسوم نافذ حكماً رقم ٤٠	٢٠٠٧/٢/٢٢	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة[١٧]
٢٠٠٧	مرسوم نافذ حكماً رقم ٤٠٣	٢٠٠٧/٦/١٣	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة
٢٠٠٨	مرسوم نافذ حكماً رقم٩٧٧	٢٠٠٧/١١/٢٤	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة
٢٠٠٩	مرسوم رقم ٢٣٦٤	٢٠٠٩/٦/٢٠	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١٠	مرسوم رقم ٤٦٠٠	٢٠١٠/٧/٩	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١١	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة
٢٠١٢	مرسوم رقم ٨٦٤٠	٢٠١٢/٨/٨	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١٣	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة
٢٠١٤	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة

[١٦] جميع المعطيات المدرجة في الجدول التالي مأخوذة من كتاب الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة ، للاستاذ عدنان ضاهر، دار بلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠١٥ . ص ٥٣٧ وما يليها .

[١٧] ويلاحظ أنه وارد خارج سنة ٢٠٠٦ .

- **الأسباب التقنية .**

بالرغم من الطابع السياسي للأسباب الرئيسية ، إلا أنها لم تكن الأسباب الوحيدة في عدم اقرار الموازنة ، ذلك أن اسباباً تقنية حالت وتحول لغاية تاريخه دون إقرار الموازنة العامة والموازنات الملحقة ، وهذه الأسباب التقنية تتعلق بعدم انجاز وتدقيق والبت بصحة حسابات الإدارة المالية عن الأعوام الممتدة من العام ١٩٩٣ وحتى العام ٢٠١٥ ، وذلك بسبب عدم موافقة ديوان المحاسبة على هذه الحسابات ، نتيجة النقص وعدم صحة حسابات الدخول للعام ١٩٩٣ ، وتأثير ذلك على حسابات الأعوام اللاحقة إضافة إلى العديد من الملاحظات والمشاكل التي تعتري هذه الحسابات ، لأسباب عديدة حددها ديوان المحاسبة في التقارير السنوية الصادرة عنه وأبرزها التقرير السنوي للعام ٢٠٠٥ .

ذلك أن الدستور اللبناني ينص في مادته ٨٧ على أن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة .

وبذلك نجد ان موافقة المجلس النيابي على هذه الحسابات هي شرط دستوري ، قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي سنة الحسابات ، أي بفارق سنتين . ومن المعلوم ان المجلس يعتمد للبت بصحة الحسابات والموافقة عليها على تقارير ديوان المحاسبة بهذا الشأن ، التي يصدرها بعد التدقيق في الحسابات المحالة اليه من وزارة المالية ، وفق أصول ومهل محددة . وقد نتج عن عدم تمكن ديوان المحاسبة من البت بصحة الحسابات ، التي عرض عليه قسم منها ، ولم تتمكن وزارة المالية من عرض قسم آخر بسبب تأخر اعدادها وتدقيقها من الوحدات المختصة لأسباب عديدة منها ، عدم موافقة ديوان المحاسبة على الحسابات العائدة للأعوام ١٩٩٣ ولغاية ١٩٩٧ بسبب عدم صحة موازين الدخول العائدة لسنة البداية وبالتالي عدم صحة موازين الخروج اضافة إلى بعض الشوائب التي تعتري بعض الحسابات والتي أشار اليها ديوان المحاسبة في تقاريره بشأنها . وهذا ما نتج عنه عدم تمكن المجلس النيابي من الموافقة على هذه الحسابات ، وبالتالي عدم اقرار الموازنة العامة .

إلا أن الملفت هنا هو أن النص الدستوري يتحدث عن الموافقة على الحسابات قبل نشر الموازنة وليس قبل اقرارها ، مما يدعو إلى التساؤل عن مدى صوابية عدم مناقشة الموازنة في الهيئة العامة وإقرارها دون نشرها ، لحين البت بصحة الحسابات المالية .

كما يثار هنا التساؤل عن كيفية اقرار موازنات الأعوام السابقة للعام ٢٠٠٦ بالرغم من عدم موافقة ديوان المحاسبة على الحسابات المالية ؟ .

نجيب أن المجلس النيابي كان يصادق على قوانين قطع الحساب ، ويدرج فيها مادة تتضمن الاحتفاظ لديوان المحاسبة بما يبديه من ملاحظات في اطار رقابته المؤخرة على الحسابات ، بعد تصديقها ، وهذا ما يدفعنا إلى اعتبار أن الأسباب السياسية كانت الدافع الرئيس لعدم اقرار الموازنة ، بالرغم من أهمية الأسباب التقنية .

أما بشأن آثار غياب الموازنة العامة على المستويين الاداري والمالي ، وعلى حجم الانفاق ، فنشير إلى أن غياب الموازنة شكل ارباكاً كبيراً للإدارة اللبنانية ، أفقدها توازنها وفعاليتها في بعض الأحيان نظراً لعجزها عن تلبية حاجاتها ، بسبب عدم توفر الاعتمادات المطلوبة للحاجات المستجدة ، وعدم كفاية اعتمادات آخر موازنة مصدقة للحاجات القائمة أساساً ، مما أثر بشكل كبير على أدائها وإنتاجيتها .

وعلى المستوى المالي وحجم الانفاق ، فقد أدى غياب الموازنة في الفترة الأولى ، التي تم التقيد بها بموازنة العام ٢٠٠٥ ، (أي قبل اعتماد مشروع الموازنة وسلف الخزينة وقوانين فتح الاعتمادات الإضافية للإنفاق) إلى تقليص النفقات العامة وانخفاضها عن مشروع موازنة السنة المعنية ' وقد كان ذلك في بداية العام ٢٠٠٦ ، لكن ذلك ترافق مع غياب الخدمات الأساسية للدولة بالمقدار ذاته . مما دفع إلى البحث عن بدائل تتيح استمرار المرافق العامة في أداء دورها ، وللحؤول دون شللها ، خاصة وأن الأزمة طالت الرواتب والأجور والتعويضات ومعاشات التقاعد التي تجاوزت قيمها ، الاعتمادات المصادق عليها في موازنة العام ٢٠٠٥ ، وكذلك الأمر فيما يتعلق بخدمة الدين العام ، مما يعرض سمعة لبنان المالية للضرر .

وفي الفترة التي اعتمد فيها مشروع الموازنة كأساس للإنفاق والتي سيرد الحديث عنها لاحقاً ، فإن حجم الانفاق في غياب الموازنة كان دون المستوى الذي قد يصله في حال اقرار الموازنة العامة ، ذلك ان قرارات مجلس الوزراء الصادرة بشأن اعتماد أرقام مشروع الموازنة ، قد حصرت ذلك بالنفقات الدائمة والنفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها . وسيرد الحديث بالتفصيل على ذلك لاحقاً . أما في الفترة التي اعتمد فيها على الانفاق على أساس سلفات الخزينة ، أو على أساس قوانين فتح الإعتمادات الاضافية ، فإن الإنفاق خلال هذه الفترة كان أكبر حجماً من الانفاق بالاستناد إلى مشروع الموازنة ، وأكثر شمولاً بسبب ازدياد الحاجات السنوية أساساً ، وبسبب أن هذه السلفات وهذه القوانين وصلت تقريباً لسقف مشروع الموازنة العائد للسنة المعنية به ، مما يعني أيضاً أن هذا الإنفاق بقي ضمن سقف موازنة السنة المعنية فيما لو أقرت . وسيرد الحديث عن ذلك بالتفصيل أيضاً لاحقاً .

الفقرة الرابعة : أوجه الانفاق العام .

إن الإنفاق العام الذي نقصد به هنا فقط مجموع الموازنة العامة والموازنات الملحقة ، دون موازنات المؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها وغيرها من أشخاص القانون العام ، يمكن تقسيمه ضمن ثلاث فئات على النحو التالي :

- الانفاق على الرواتب والأجور .
- الانفاق على خدمة الدين العام .
- الانفاق على اللوازم والأشغال والخدمات ، بموجب الصفقات العمومية ، لتأمين حاجة الإدارة من للقيام بمهامها ، لتسيير المرافق العامة التي أوكل اليها امر ادارتها .

يشمل الانفاق على الرواتب والأجور في الموازنة العامة ، مجموع ما تنفقه الإدارة العامة ، على رواتب الموظفين وتعويضات المتعاقدين وأجور الأجراء ، وتعويضاتهم العائلية ، وتعويضات النقل والانتقال وتعويض الحضور ، والتعويضات المختلفة ، وتعويضات السكن والسيارة لمستحقيها ، وتعويضات الأعمال الإضافية والمكافآت النقدية ، ومنح التعليم ، والمساعدات المالية والاجتماعية بكافة أشكالها ، ومساعدات الزواج والولادة والوفاة ، وغيرها من التعويضات المحددة في البندين ١٣ و ١٥ من الموازنة العامة والموازنات الملحقة .

أما الإنفاق على الدين العام فيشمل جميع النفقات التي تتطلبها خدمة الدين العام ، من فوائد ومصاريف وعمولات مصرفية ، دون أصل الدين العام والذي لا يعتبر تسديده إنفاقاً .

وبالرغم من أن حجم الانفاق على الرواتب والأجور ، وعلى خدمة الدين العام يشكل الجزء الأكبر من الانفاق ، إلا أنه يعتبر انفاقاً روتينياً ، محدداً بشكل دقيق مسبقاً ، لا يمكن تخفيضه أو زيادته ، وتحكمه أنظمة قانونية ومحاسبية دقيقة ، لا نرى حاجة علمية لإيرادها أو التطرق لها في هذه الرسالة ، كما ان وزارة المالية وغيرها من الوزارات لا تستطيع وقفها أو تعديلها أو التأثير بمسارها ، الا في ضوء المادة ١١٨ من قانون المحاسبة العمومية ، التي تعطي لوزير المالية ، إذا وجد ضرورة لذلك ، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الإعتمادات المرصدة في الموازنة . ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير . مع ما لهذا التدبير من آثار ، وما يترتب عليه من نتائج خطيرة على وضعية الدولة المالية وسمعتها وتصنيفها الإئتماني ، مما يجعل اللجوء اليه ، برأينا ، بشكل علني شبه متعذر إن لم يكن مستحيلاً .

إلا أنه تجب الاشارة إلى أن الانفاق على الرواتب والأجور ، وعلى خدمة الدين العام ، كان السبب الرئيسي الذي دفع مجلس الوزراء إلى اصدار القرارات التي أجاز بموجبها استعمال الاعتمادات المرصدة في مشاريع الموازنة للأعوام التي استعملت فيها والممتدة من العام ٢٠٠٥ (قبل صدور موازنته في بداية العام ٢٠٠٦) ولغاية العام ٢٠١٠ . كما كان من بين الأسباب التي دفعت فيما بعد إلى اعتماد الانفاق بموجب سلفات الخزينة ، ومن ثم بموجب قوانين فتح اعتمادات اضافية عندما سمحت الظروف بانعقاد المجلس النيابي وإقرار هذه القوانين ، وهذا سيكون موضع مناقشة فيما بعد ، وقد شكلت أزمة الرواتب العائدة للعسكريين صيف العام ٢٠١٥ أبرز مظاهر أزمة غياب الموازنة العامة ، حيث شكل تأخير الرواتب عدة أيام ضغطاً كبيراً على الحكومة ، التي كان اجتماعها متعذراً دفع رئيسها أن يأخذ على مسؤوليته الشخصية دفع الرواتب إلى حين اجتماعها واصدار المرسوم اللازم لتأمين الاعتمادات من احتياطي الموازنة ، بعد تخصيص كامل المبالغ المتوفرة فيه لهذه الغاية .

وحيث أن هذه الرسالة هي دراسة قانونية ، وليست دراسة محاسبية فإننا لا نرى ضرورة عرض الأرقام العائدة لها في كل سنة ، خاصة أن هذه الأرقام متاحة بمعظمها على الموقع الالكتروني لوزارة المالية ، وبإمكان الباحث الرجوع اليها والحصول عليها بسهولة ويسر ، ذلك أن معالجتها في هذه الرسالة ستستغرق حيزاً كبيراً منها ، خاصة في حال اجراء المقارنات بين السنوات المعنية ، ولن تكون ذات فائدة من الناحية القانونية ، وهي الناحية المراد التطرق اليها ومعالجتها في هذا السياق كما أوردنا . علماً أننا سنستعرض القليل منها عند الضرورة فيما بعد على سبيل التدليل والإشارة ، وليس على سبيل المعالجة المحاسبية والمقارنة الشاملة .

وعليه فإننا سنركز في هذا المجال على الصفقات العمومية كجزء أساس في الانفاق العام ، والتي تستعمل لحصول الإدارة على حاجاتها من اللوازم والأشغال والخدمات ، والتي تخضع لأحكام قانونية وتنظيمية ، تحتمل التفسير والاجتهاد ، وتملك الإدارة بشأنها مرونة في التقدير والتقرير والتصرف ، حيث تملك خيار أن تنفق أولا تنفق ، وكيف ومتى تنفق . فما هي هذه الصفقات ؟ وما هي طبيعتها القانونية ؟ وما هي مبادئها ؟ .

أوجب قانون المحاسبة العمومية في المادة ١٢٠ منه ، أن تنفذ نفقات اللوازم ، والاشغال ، والخدمات ، إما بواسطة صفقات تعقدها الإدارة مع الغير، وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة "وقد وردت «عبارة التنفيذ بواسطة الصفقات» قبل «التنفيذ بواسطة الإدارة »، ذلك لأن هذه الوسيلة هي الأكثر

استعمالاً ، ولا تلجأ الإدارة إلى التنفيذ مباشرة إلا في حالات قليلة ، ونادرة نسبياً " . [١٨] وبالتالي فإن قانون المحاسبة العمومية اللبناني لم يعرف الصفقات العمومية . انما اكتفى بإيراد التعبير دون تعريف ، وهذا ما يدفعنا إلى البحث عن هذا التعريف من الناحية اللغوية والقانونية .

إن كلمة " صفقة " لغة هي العقد أو البيعة ويقال صفقة رابحة أو خاسرة، وكلمة صفقة بفتح فسكون مأخوذة من) صفق (بمعنى ضرب اليد على اليد في البيع وهي علامة إجرائه وإتمامه .

ورد في معجم المعاني ما يلي : صَفقة: (اسم)

الجمع : صَفَقات و صَفْقَات .
الصَّفْقةُ : ضربُ اليد عند البيع علامة إنفاذه .
الصَّفْقةُ : العقد .
الصَّفْقةُ : الْبَيْعَةُ .
مصدر صفَقَ / صفَقَ بـ .
أَعْطاه صفقة يده : أعطاه عهدَه ،

أما في الاصطلاح فكلمة صفقة دلالة على نقل السلع أو الخدمات من شخص لآخر ، كما يتضمن المفهوم أيضا صيغة تجارية بحته احتكرتها اللغة الاقتصادية وتداولته كمصطلح خاص بعالم المال والأعمال .

في القانون المقارن ، عرف المشرع الفرنسي الصفقات العمومية في المادة الأولى من قانون الصفقات أو المشتريات العمومية للعام ٢٠٠٦ Code des marchés publics (édition 2006) على الشكل التالي :

"Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

الصفقات العامة هي عقود مقابل بدل مالي معقودة ما بين السلطات المتعاقدة المحددة في المادة الثانية والمشغلين الاقتصاديين العاملين في القطاع العام أو الخاص، لتلبية احتياجاتها من الأشغال، واللوازم أو الخدمات .

---

١٨ (عبد اللطيف قطيش)، **قانون المحاسبة العمومية (نصاً وشروحات)** ، دار الإرشاد ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ١٠٦ .

وقد حددت المادة الثانية السلطات المتعاقدة التي تخضع لقانون الصفقات العامة على النحو التالي :

"Les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont :

- L'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ;

- Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ."

السلطات المتعاقدة التي تخضع لهذا القانون هي :

– الدولة ومؤسساتها العامة باستثناء المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري .

– السلطات المحلية (البلديات) والمؤسسات العامة المحلية .

ولا بد من الإشارة إلى أنه في غياب تعريف الصفقات العمومية في قانون المحاسبة العمومية اللبناني ، فإن الحكومة اللبنانية حاولت سد هذا النقص في مشروع قانون الصفقات العمومية الذي أحالته الى المجلس النيابي لإقراره ، بموجب المرسوم رقم ٩٥٠٦ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢ ، والذي ما يزال قيد الدرس والمناقشة في اللجان النيابية المختصة ، حيث نصت المادة الثانية من هذا المشروع على ما يلي :

" الصفقات العمومية هي عقود خطية أو الكترونية يبرمها شخص من اشخاص القانون العام المذكورين في المادة الأولى من هذا القانون وذلك من اجل :

انجاز أشغال أو تسليم لوازم أو تقديم خدمات ؛

تقديم خدمة عامة أو إدارة مرفق عام ؛

إنشاء أو تشغيل منشأ عام لمدة محددة وذلك بعد صدور القانون الملحوظ في المادة ٨٩ من الدستور ؛

تلزيم الإيرادات ؛

إشغال أملاك الدولة العامة أو بيع أو تأجير أملاك الدولة الخاصة وفقاً للقرارين ١٤٤/s/١٩٢٥ و ٢٧٥ / ١٩٢٦ . "

وقد نصت المادة الأولى من نفس المشروع على ما يلي :

" يحدد هذا القانون أصول إبرام الصفقات العمومية وتصديقها وتنفيذها ومراقبتها من قبل شخص من أشخاص القانون العام ولا سيما :

الدولة ؛

المؤسسات العامة ؛

[19]

البلديات واتحادات البلديات (الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة) ."

مع الاشارة الى أن المادة ٨٩ من الدستور تنص على انه لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود .

وبالرغم من عدم اقرار هذا المشروع لغاية تاريخه فلا بد من ايراد الملاحظات التالية :

- سجل هذا المشروع تقدماً ملحوظاً في سياق وضع تعريف للصفقات العمومية .
- أدخل العقود الالكترونية الى نطاق الصفقات العمومية ، مواكباً التطور التكنولوجي الذي يشهده عصرنا الذي يتسم بالسرعة والتقدم المستمر .
- أخضع لأحكامه جميع المؤسسات العامة ، التي تتمتع عادة بأنظمة مالية خاصة بكل منها نظراً لحاجتها الى مرونة في أعمالها ، كونها أنشئت لإدارة مرفق عام بطرق مختلفة عن إدارة المرافق العامة التي تتولاها الإدارة مباشرة ، وهذا أمر مستغرب .
- أخضع لأحكامه البلديات واتحادات البلديات (الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة) وهو أمر مستغرب أيضاً .
- اعتبر أن بيع أو تأجير أملاك الدولة الخاصة من الصفقات العمومية ، بالرغم من أن عقود الإيجار تعتبر من العقود المدنية .

أما بشأن الطبيعة القانونية للصفقات العمومية ، " من المسلم به أن الادارة العامة ، سواء أكانت مركزية أو لا مركزية ، يمكنها أن تختار لممارسة نشاطها ولتأمين سير المرافق العامة ، بين ثلاث طرق للتعاقد ، فهي قد تلجأ الى طريقة التعاقد العادي الداخلي كما قد تلجأ الى طريقة التعاقد الاداري الداخلي أو قد تلجأ الى طريقة التعاقد الدولي ، لذلك كان هناك ثلاثة أنواع من العقود :

العقود الادارية والعقود العادية والعقود الدولية ."[20]

ومما لا شك فيه أن لتحديد الطبيعة القانونية للصفقات العمومية أهمية كبرى ، وذلك لتحديد المرجع القضائي الصالح للنظر في منازعاتها ، وتحديد النظام القانوني الذي تخضع له . فإذا كانت هذه العقود عقوداً إدارية كانت صلاحية النظر بمنازعاتها للقضاء الإداري ، وخضعت لأحكام القانون العام . أما إذا

---

[19] تم استعمال الرمز ؛ كونه ورد في مشروع القانون على هذا الشكل فنقل كما ورد للأمانة العلمية .

[20] محي الدين القيسي / (العقود الادارية ، خصائصها وامكانية التحكيم فيها في لبنان في ضوء القانون رقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩) (مجلة العدل)/ العدد الأول / بيروت السنة الواحدة والأربعون – ٢٠٠٧ من ص ٣٤ إلى ص ٤٦ .

كانت من عقود القانون الخاص خضعت منازعاتها للقانون المدني ولصلاحية القضاء العدلي ، وربما للتحكيم في بعض الحالات أما إذا كانت عقوداً دولية . فإنها تصبح ذات طبيعة خاصة تخضع منازعاتها للتحكيم فقط وبالتحديد تكون من اختصاص القضاء التحكيمي الدولي . [٢١]

إن الصفقات العمومية تشكل مبدئياً جزءاً كبيراً من حيث العدد ، ومهما من حيث المضمون ، من العقود المجراة من قبل الإدارة ، على أنه لا يجوز اعتبار هذه العقود إدارية بالمطلق ، وإخضاعها لأحكام القانون العام ، وإخضاع منازعاتها للقضاء الإداري دون التحقق من اكتسابها لصفة العقد الإداري .

وللقول بان عقداً معيناً هو عقد إداري أو خاص ، يجب التحقق مما إذا كان المشترع أعطاه هذه الصفة بشكل صريح أو أخضعه صراحة لصلاحية جهة قضائية معينة .

ف " أحياناً يتولى القانون هذه المهمة .

وعند سكوت القانون هناك معيار قضائي لا بد من الرجوع اليه . "[٢٢]

و" لكي يمكن اعتبار العقد إدارياً بنظر الإجتهاد يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية :

أن يكون أحد طرفيه شخصاً من أشخاص القانون العام .

أن يكون موضوعه أو هدفه تأمين المرفق العام أو المصلحة العامة .

أن يتضمن بنوداً خارقة لما هو مألوف في القانون المدني . " [٢٣]

" فإذا لم يتوفر في العقد الشروط الثلاثة سالفة الذكر اعتبر العقد مدنياً والعقد بالتالي من اختصاص المحاكم العدلية ... (قرار رقم ٤٣٦ تاريخ ١٩٦٤/٣/٢٦ المجموعة الثامنة صفحة ١٣٢) ." [٢٤]

---

[٢١] نشير الى اننا نستعرض هنا فقط الطبيعة القانونية لصفقات الادارة العامة دون المؤسسات العامة سواء أكانت ذات طابع اداري أو ذات طابع صناعي أو تجاري ، كون موضوع رسالتنا يتعلق بالإنفاق العام في غياب الموازنة العامة ، وهذه الأخيرة ترتبط حصراً بالإدارات العامة دون المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ، وبوجود موازنة خاصة بكل منها ، تخضع في اعدادها ،وإقرارها والتصديق عليها، وتنفيذها ، لأصول وقواعد خاصة بكل منها ، محددة في انظمتها المالية ، وهي تختلف عن الموازنة العامة .

[٢٢](يوسف سعد الله الخوري) ، **القانون الإداري العام ،** الجزء الأول ، تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية ، ل . ن . الطبعة الأولى ١٩٩٤ ، ص ٤٤٧ .

[٢٣] (يوسف سعد الله الخوري) المرجع السابق ص ٤٤٩ .

إلا أن القضاء الإداري لا يشترط دائماً توفر الشروط الثلاثة مجتمعة لإضفاء صفة العقد الإداري على عقد معين ، فقد يكتفي بوجود أحدها أو اثنين منها فقط . وقد اعتبر مجلس شورى الدولة " أن أحكام المادة ٦١ من نظام هذا المجلس تنص صراحة على اختصاصه للنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية تجريها الدولة لتأمين سير المصالح العامة ، وهو نص يكرس ما استقر عليه الاجتهاد الفرنسي ، وتبعه فيه الاجتهاد اللبناني منذ زمن بعيد ، وفيه أن المساهمة في تنفيذ المرفق العام ذاته ،(la participation à l’exécution même du service public)هي معيار كاف بحد ذاته لاعتبار العقد ادارياً وليدخل بالتالي في اختصاص القضاء الإداري :

C.E. 6 Fév. 1903 Terrier – C.E. 4 mars 1910 Thérond. C.E. 20 avril 1956 Epoux Bertin – T.C 8 juil 1963 entreprise Peyrot .(Les grands arrêts de la jurisp. Adm. n 12,24,91el 101.)[25]

و" احياناً يعتبر الاجتهاد معيار تأمين أو تسيير او تنفيذ المرفق العام غير كاف بحد ذاته لإضفاء الصفة الإدارية على العقد ، بل يجب أن يضاف اليه معيار البنود الخارقة للمألوف [٢٦]. " وهي البنود غير المألوفة في الاتفاقات العادية التي تخرج عن نطاق القانون العادي . علماً أن البنود غير الخارقة يمكن ادراجها في عقود القانون الخاص المدنية والتجارية ، إلا أن ذلك نادر فيها . ومن البنود الخارقة تلك التي تسمح للإدارة فرض الغرامات والجزاءات على المتعاقد معها ، أو زيادة وإنقاص الكميات المتفق عليها ، وحق فسخ العقد أو تعديله بإرادتها المنفردة . وقد اعتبر مجلس شورى الدولة أن كل ما يتعلق بإدارة الأملاك الخاصة للأشخاص المعنويين من الحق العام يخرج عن نطاق تطبيق قواعد القانون العام وبالتالي عن صلاحية المحاكم الادارية وان الحقوق والموجبات التي تعود للأشخاص المعنويين من الحق العام على الأملاك الخاصة هذه هي حقوق وموجبات ينظمها ويحددها القانون الخاص , وعليه فإن صلاحية النظر بالنزاعات الناشئة عن ادارة أملاك الدولة أو البلديات الخاصة من قبلهم تعود للمحاكم العدلية ... ان أعمال الإجارة والإدارة المتعلقة بالأملاك

---

[٢٤] (محيي الدين القيسي) ، **القانون الإداري العام** ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢١ .

[٢٥]مجلس شورى الدولة ، قرار رقم ٣٤٧ تاريخ ٢٠٠٧/٣/٨ / شركة غالكسي انرجي / الدولة . مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد ٢٣ سنة ٢٠١٢ المجلد الثاني ص ٨١٠ .

[٢٦](يوسف سعد الله الخوري) المرجع السابق ص ٤٥١ .

الخاصة ليست من عداد الأعمال العائدة لتسيير مرفق عام ولا يعود النظر بالنزاعات التي تنشأ عنها إلا للمحاكم العدلية . [٢٧]

وبالعودة للمعيار التشريعي نجد ان نظام مجلس شورى الدولة الصادر بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ بتاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته قد نص في المادتين ٦٠ و ٦١ على أن المحاكم الادارية هي المحاكم العادية للقضايا الادارية . وأن مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والأخيرة لبعض القضايا . وأن المحاكم الإدارية تنظر في الدرجة الأولى على الاخص في طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة او تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي ، وفي القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة . وبالتالي فإننا نرى أن المشرع قد حسم مبدئياً الطبيعة القانونية للصفقات العمومية ، التي تجريها الادارات العامة ، معتبراً إياها عقوداً إدارية تخضع منازعاتها لصلاحية القضاء الإداري.

اما فيما يتعلق بالعقود الدولية ، فإن هذه العقود تبرمها الدولة بصفتها شخصاً من اشخاص القانون الدولي تخضع لقواعد قانونية دولية ولاختصاص القضاء التحكيمي . وقد تلجأ الدولة إلى هذه العقود بسبب حاجاتها إلى الاستثمارات الأجنبية سواء بسبب الحاجة للتمويل أو الخبرات أو التقنيات غير المتوفرة كلياً أو جزئياً داخل حدودها . وقد تعذر على الفقهاء وضع تعريف محدد للعقد الدولي نظراً لتعدد اشكال وأنماط هذه العقود، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود معايير للقول بأن عقداً معيناً هو عقد دولي أو داخلي ، وقد اعتمد على ثلاثة معايير للقول بدولية العقد :

المعيار القانوني Legal criteria الذي يعتبر بموجبه عقداً دولياً الاتفاق الذي تتصل عناصره المؤثرة أو الفاعلة بأكثر من دولة ويخضع لأكثر من نظام قانوني واحد .

---

[٢٧] م.ش.ل. قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٩٩٣/١/١٨ يوسف وداوود التنوري/ بلدية قاع الريم – المعترض اعتراض الغير سمعان فرح و بطرس حريقه ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد السابع ١٩٩٤ ص ١٣٠ .

المعيار الاقتصادي Economical criteria الذي يعرف العقد الدولي بأنه الاتفاق الذي يتعلق بمصالح التجارة الدولية وينطوي على رابطة تعاقدية تتجاوز الاقتصاد الوطني لدولة معينة ليمتد إلى اقتصاد دولة أخرى، وهو ما يسمى انتقال القيم والأموال والخدمات عبر الحدود بين مد وجزر .

المعيار المختلط يستلزم توافر الصفة الأجنبية في الرابطة التعاقدية مع تعلقها في نفس الوقت بمصالح التجارة الدولية .[٢٨]

وقد أجازت المادة ٨٠٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللجوء إلى التحكيم الدولي عندما اعتبرت أنه "يعتبر دولياً التحكيم الذي يتعلق بمصالح التجارة الدولية . يحق للدولة ولسائر الأشخاص المعنويين العامين اللجوء إلى التحكيم الدولي ." كما أجازت المادة ٧٦٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية في فقرتها الثانية المعدلة بموجب القانون رقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩ للدولة ولأشخاص القانون العام أياً كانت طبيعة العقد موضوع النزاع اللجوء إلى التحكيم ، معتبرة أنه لا يكون البند التحكيمي أو اتفاق التحكيم نافذاً في العقود الادارية الا بعد اجازته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ..." وبذلك نرى أن العقد الدولي تخرج صلاحية النظر بمنازعاته عن صلاحية القضاء الاداري ويخضع للتحكيم الذي ينص عنه خطياً في العقد كما يحدد هذا النص المرجع التحكيمي والنظام القانوني الواجب التطبيق .

وما تجدر الإشارة اليه في هذا المجال أن اجتهاد مجلس شورى الدولى ، قد " استقر قبل صدور القانون التعديلي رقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩ على عدم إدراج البنود التحكيمية في العقود الإدارية . والعبرة في صحة إدراج البنود التحكيمية هي لتاريخ العقد . فإذا تبين أن العقد المتضمن البند التحكيمي نشأ بتاريخ سابق للقانون رقم ٢٠٠٢/٤٤٠ . فلا يعتد بموافقة مجلس الوزراء اللاحقة على العقد . وتعتبر الصيغة المقررة بنص قانوني ، والتي لها طابع الالزام ، من الصيغ الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها ابطال القرار او المعاملة المتعلقة بها ."[٢٩]

---

[٢٨]بتصرف / يراجع لمزيد من الشرح والايضاح محاضرة الدكتور محي الدين القيسي للمحامين العراقيين في بيروت فندق مونرو بتاريخ ٢٠١٥/١/١٥ موضوعها التحكيم في عقود الدولة امام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار في واشنطن الأكسيد وقد وزعت لطلاب دبلوم الدراسات العليا قسم القانون العام في الجامعة اللبناية خلال العام ٢٠١٥ .

[٢٩]مجلس شورى الدولة ، قرار رقم ٤١٢ تاريخ ٢٠٠٦/٠٤/١٣ ، شركة اصطفان للتعهدات والتجارة، طلب اعطاء صيغة تنفيذية لقرار تحكيمي ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، ٢٠١١ العدد ٢٢ ، ص ٧٦٦ .

أما بشأن المبادئ التي ترعى الصفقات العمومية ، فمن المتفق عليه لدى علماء المالية العامة أن للصفقات العمومية ثلاثة مبادئ أساسية يجب أن تتوفر مجتمعة لتحقيق صحتها ، وهذه المبادئ التي يعزز كل منها الآخر ويرتكز اليه ، هي التالية :

أولاً : مبدأ العلانية La publicité .

ثانياً : مبدأ المنافسة La concurrrence .

ثالثاً مبدأ المساواة L´égalité .

يتحقق مبدأ العلانية عن طريق الإعلان ، الذي يهدف إلى اعلام ذوي الشأن عن عملية التلزيم ، وشروطها ومواعيدها . ويتم ذلك مبدئياً عن طريق النشر في الجريدة الرسمية ، وفي عدد من الصحف المحلية حددتها المادة ١٢٨ قانون المحاسبة العمومية بالنص على أن يعلن عن كل مناقصة في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية على الأقل ، قبل التاريخ المحدد للتلزيم بمدة ١٥ يوماً على الأقل . ويمكن تخفيض المدة إلى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة ، أو عند الضرورة ، شرط أن يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة . كما يعلن وفقاً للأصول نفسها عن كل تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر إعلان المناقصة . وبذلك نرى ان المشرع اللبناني اخذ بمبدأ العلانية للصفقات العمومية التي تتم من حيث المبدأ بموجب المناقصة العمومية . كما اوجب الإعلان قبل فترة ١٥ يوم ، وذلك لإعطاء مهلة كافية للراغبين بتقديم عروضهم ، من أجل تأمين المستندات وتحقيق الشروط التي ينص عليها دفتر الشروط الخاص للاشتراك بالصفقة وقد اعتبر ديوان المحاسبة " أنه وبموجب المادة ١٢٨/ م.ع ، فإن مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة للاعلان عن التلزيم هي من المعاملات الجوهرية وأن عدم مراعاتها يؤدي الى المساس بالمبادئ الأساسية لإجراء الصفقات العمومية "[٣٠] . إلا أن النص اجاز في نفس الوقت تخفيض هذه المهلة عند إعادة المناقصة ، وعند الضرورة ، وقد شرط الحالتين بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة على التخفيض . بالنسبة للحالة الأولى أي عند إعادة المناقصة ، إن مبدأ التخفيض مبرر وذلك كون الصفقة

---

٣٠ ديوان المحاسبة ، قرار رقم٩٢٥/ر.م تاريخ ٢٠٠٥/٩/٧ الصادر في معرض تلزيم أعمال تحديد وتحرير منطقة بنت جبيل – قضاء بنت جبيل ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ صفحة ٥٤٢ .
والملاحظ من حيث الصياغة اعتماد الديوان مختصر١٢٨/م.ع للتعبير عن المادة ١٢٨ من قانون المحاسبة العمومية ، في حين أن المتعارف عليه في الصياغات القانونية اعتماد مختصر ق.م.ع. للتعبير عن قانون الموجبات والعقود .

قد أعلن عنها سابقاً وبالتالي فإن جميع المعنيين بالاشتراك بها قد أتيح لهم الوقت الكافي للاشتراك فيها من خلال الاعلان الأول ، وبالتالي فإن مصلحة الإدارة قد توجب هذا التخفيض دون الإضرار بالراغبين في الإشتراك في المناقصة . و فيما يتعلق بالحالة الثانية فإننا نرى أن النص يحتاج إلى ضوابط للحؤول دون سوء استخدامه ، خاصة وانه أعطى إمكانية تخفيض عند الضرورة التي يعود تقديرها للإدارة وحدها ، وقد يشكل ذلك مجالاً لإساءة استخدام السلطة مما قد يؤدي إلى الاضرار بالأموال العامة .

اضافة إلى ذلك فقد نصت المادة ١٤٦ من قانون المحاسبة العمومية على أن تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع مراعاة امكانية الاستعاضة عن الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة . وبذلك نرى أن قانون المحاسبة العمومية اللبناني ، قد أتاح للادارة الاستغناء عن الإعلان ، لصالح التبليغ المباشر ، وهذا الأمر يشكل ثغرة إضافية ، يمكن استغلالها للإلتفاف على مبدأ العلانية ، وحصر المنافسة بمجموعة من العارضين دون سواهم ، مما قد يؤدي إلى الاضرار بالأموال العامة ، وتقييد المنافسة ، وخرق مبدأ المساواة .

أما بمبدأ المنافسة ، فهو مطلوب للحصول على أفضل وأنسب الأسعار . وهو يرتكز على مبدأ المساواة ، الذي يوجب بفتح باب الاشتراك أمام جميع المنافسين ، الذين تتوفر فيهم شروط الاشتراك المحددة في دفتر الشروط الخاص بالصفقة . هذه الشروط يجب ان يكون الهدف منها تأمين المؤهلات اللازمة للتنفيذ ، حفاظاً على المصلحة العامة ، ولتوفير جدية وجودة التنفيذ ، وليس الحؤول دون مشاركة البعض والحد من المنافسة ، ولذلك تخضع هذه الشروط لمراقبة المراجع الإدارية والقضائية للتحقق من صحتها ، وعدم استعمالها للاضرار بالمنافسين . حيث " يراقب المرجع الإداري المختص خلو دفتر الشروط الخاصة والمستندات المطلوبة من كل ما من شأنه تقييد المنافسة أو ترجيح كفة احد المنافسين على حساب الآخرين ."[٣١]

[٣١](محيي الدين القيسي) ، **القانون الإداري العام** ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٢ .

ومبدأ المساواة ، الذي يحتاجه ويرتكز عليه مبدأ المنافسة ، هو من المبادئ الأساسية والجوهرية في الصفقات العامة ، الا أن هذا المبدأ ليس مطلقاً ، فهو يقتصر على الأفراد والجهات التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة للمشاركة في الصفقة العامة . أي أن المساواة هي نسبية بين من تتوفر فيهم الشروط المطلوبة .

أما في القانون الفرنسي فقد ورد في المادة الأولى من قانون الصفقات أو المشتريات العمومية للعام ٢٠٠٦ Code des marchés publics (édition 2006) ما يلي : .....

II.-Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces obligations sont mises en oeuvre conformément aux règles fixées par le présent code.

ثانيا--العقود العامة والاتفاقات الإطارية تخضع بموجب هذا القانون لمبادئ حرية الاشتراك بالصفقة ، والمعاملة المتساوية بين المرشحين، وشفافية الإجراءات. وتسمح هذه المبادئ بتحقيق كفاءة النظام العام والاستخدام السليم للأموال العامة . وتطبق أو تنفذ هذه الالتزامات وفقا للقواعد المنصوص عليها في هذا القانون .

ولا بد من اعادة التذكير ان هذه الأحكام تبقى ذاتها فيما خص الصفقات العمومية في غياب الموازنة . وكذلك الأمر فيما يتعلق بأشكال الصفقات العمومية ، التي سنتولى شرحها مع عرض الاجتهادات الصادرة بشأنها . والتي تنطبق عليها ايضاً في حالة غياب الموازنة .

الفصل الثاني : الانفاق عبر الصفقات العمومية في غياب الموازنة .

في ظل وجود الموازنة العامة تلجأ الإدارة لتأمين احتياجاتها ، في معرض تسيير المرفق العام ، إلى التعاقد مع الغير، سواء أكان هذا الغير شخصاً عاماً _ في بعض الأحيان _ ، أو شخصاً من اشخاص القانون الخاص _ في معظم الأحيان _ (شخص طبيعي او معنوي كالمؤسسات والشركات وغيرها) . والعقود المجراة قد تأخذ شكل وطبيعة العقود الإدارية ، كما قد تأخذ شكل وطبيعة العقود المدنية .

إن هذا الأمر لم يختلف في غياب الموازنة العامة ، حيث اعتمدت الادارة اللبنانية نفس الأصول والقواعد التي تحكم عملها في وجود موازنة مصدقة من المجلس النيابي . فالصفقات العمومية كانت الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة لتأمين احتياجاتها من اللوازم والأشغال والخدمات ، بالرغم من عدم توفر اعتمادات مقرة وفق الأصول ، حيث كان هذا الأمر هو الفارق الوحيد بين الحالين . فهل أثر ذلك على طبيعتها القانونية ؟ وهل أن غياب الموازنة يغير النظام القانوني والقضائي الذي تخضع له هذه الصفقات ؟ .

إن غياب الموازنة لم يغير من الطبيعة القانونية ولا من النظام القضائي الذي تخضع له الصفقات العمومية التي أجريت في الفترة التي لم تقر فيها . بل إنها احتفظت بنفس الطبيعة التي كانت لها في ظل وجود الموازنة ، وبنفس النظام القانوني والقضائي الذي تخضع له .وقد تحدثنا عن الطبيعة القانونية للصفقات العمومية ، وعن النظام القانوني والقضائي الذي تخضع له ، في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول وسنتناول أشكال الصفقات العمومية ، وطريقة عقدها ودفاتر شروطها في الفقرات التي تليها .

الفقرة الأولى : المناقصة العمومية والمناقصة المحصورة .

المناقصة العمومية L´ADJUDICATION هي الوسيلة أو الإجراء الذي يتيح للعموم الاشتراك في تنفيذ الصفقات العمومية ، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة ، من خلال الحصول أفضل الأسعار ، وفق الشروط والمواصفات المحددة من قبل الإدارة في دفتر الشروط الخاص بالصفقة . حيث يرسو التلزيم – مبدئياً – على من يقدم ادنى الأسعار ، وذلك في حال التلزيم على اساس السعر الأدنى ، أو أفضل الشروط في حال التلزيم على أساس عناصر المفاضلة ، التي يلعب فيها السعر دوراً مهماً . وهذا الأمر ينطبق على المناقصات التي تجري في ظل وجود موازنة عامة أو في غيابها .

وقد أوجب قانون المحاسبة العمومية أن تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية . وبذلك يكون هذا القانون قد حدد المبدأ العام لإجراء الصفقات العمومية ، من خلال المناقصة العمومية ، إلا أن هذا المبدأ لم يأتِ مطلقاً ، إذ أجاز الخروج عنه عند عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة ، أو استدراج العروض ، أو بموجب اتفاق بالتراضي ، أو بموجب بيان أو فاتورة .[٣٢]

أما المناقصة المحصورة ، فهي الوسيلة أو الإجراء الذي تحصر فيها الإدارة الاشتراك بالصفقة بفئة معينة من العارضين ، الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الخاصة ، الفنية أو المالية أو المهنية ، التي ترى الإدارة ضرورة توفرها فيمن سينفذ الصفقة ، نظراً لطبيعتها الخاصة التي تحول دون فتح المنافسة أمام العموم ، حيث أن فتح باب المنافسة ، من شانه الاضرار بالمصلحة العامة ، لعدم امكانية العارضين العاديين القيام بالتنفيذ على الشكل المطلوب ، أو ضمن الوقت والشروط المحددة، فيحدد في دفتر الشروط الخاص بالصفقة المؤهلات الواجب توفرها لإمكانية الاشتراك بالصفقة ، ويتم دراسة المستندات المثبتة لتوفر المؤهلات المقدمة ضمن العروض الادارية من العارضين – قبل تقديم العروض المالية – من قبل لجنة المناقصات ، أو لجنة القبول الخاصة [٣٣] ، للتحقق من توفر الشروط المطلوبة . وينحصر حق تقديم العروض المالية بالعارضين أو المناقصين المقبولين ادارياً من قبل اللجنة المذكورة . [٣٤]

وقانون المحاسبة العمومية قد أجاز للإدارة ، إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المنافسة أمام الجميع ، أن تحصر المناقصة بين فئة محدودة من المناقصين تتوفر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة . على تحدد هذه المؤهلات بصورة مفصلة في دفتر الشروط الخاص ، كما تحدد فيه سائر الضمانات التي يجب أن تتوفر في المناقصين والمواصفات التي يجب أن تتميز بها الأشغال أو المواد المطلوبة .[٣٥]

---

٣٢ المادة ١٢١ من قانون المحاسبة العمومية

[٣٣] اصبح قبول العارضين المؤهلين من صلاحية لجنة المناقصات فقط بسبب الغاء المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧ الذي نص في مادته ١٥٣ على هذه اللجنة . يراجع في هذا الشأن رأي ديوان المحاسبة رقم ٧٠ تاريخ ١٩٧٠/٥/١٥ المنشور في مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٠ الجزء الأول صفحة ٣٠٢ .

[٣٤] المادة ٤٢ من نظام المناقصات الصادر بموجب المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ١٩٥٩/١٢/١٦:

– تقدم في المناقصة المحصورة، المستندات المثبتة توفر المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة إلى إدارة المناقصات ضمن المهلة المحددة في دفتر الشروط الخاصة.

تحال المستندات إلى لجنة المناقصات أو إلى لجنة القبول الخاصة للبت فيها.

المادة ٤٣– ترسل اللجنة لائحة بأسماء المناقصين المقبولين إلى إدارة المناقصات لإبلاغهم وإبلاغ الإدارة المختصة النتيجة فوراً.

[٣٥] المادة ١٤٣ من قانون المحاسبة العمومية .

تجرى المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة . وتطبق على المناقصة المحصورة سائر الأحكام المتعلقة بالمناقصات العمومية . وهنا لا بد من التوقف عند هذا الأمر لنشير إلى أن غياب الموازنة حال دون وضع هذا البرنامج السنوي ضمن المهلة المحددة ، حيث وضع على سبيل المثال برنامج مبدئي للعام ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وأعلن عنه في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢٤ ، على أن يعاد النظر فيه فور تصديق الموازنة .[٣٦]

تجرى المناقصة العمومية أما على أساس سعر يقدمه العارض ، وإما على أساس تنزيل مئوي من أسعار الكشف التخميني ، الذي تضعه الادارة بالكميات والأسعار . توضع للصفقات التي تعقد بالمناقصة دفاتر شروط عامة نموذجية تصدق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسمية . ويوضع لكل صفقة منها دفتر شروط خاص ، تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ، ويوقعه المرجع الصالح للبت في الصفقة [٣٧].

وقد فرضت المادة ١٢٨ من نفس القانون ، أن يعلن عن كل مناقصة في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية ، قبل التاريخ المحدد للتلزيم بمدة ١٥ يوماً على الأقل . ويمكن تخفيض المدة إلى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة ، أو عند الضرورة ، شرط أن يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة. وقد اعتبر ديوان المحاسبة أن الإعلان عن الصفقة في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين يتناقض مع احكام قانون المحاسبة العمومية . [٣٨] كما اعتبر أنه وبموجب المادة ١٢٨/ م.ع ، فإن مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة للإعلان عن التلزيم هي من المعاملات الجوهرية وأن عدم مراعاتها يؤدي الى المساس بالمبادئ الأساسية لإجراء الصفقات العمومية "[٣٩] .كما يعلن وفقاً للأصول نفسها عن كل تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر إعلان المناقصة. وهنا تبرز الضمانة المتعلقة بتحقيق مبدأ العلانية في الصفقات العمومية وبما يفتح باب المنافسة. وتجري المناقصات لجان تشكل خصيصاً لكل الغاية.

يسند الالتزام موقتاً من قدم أدنى الأسعار ، أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر، على أن تعطى العروض المقدمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضلية

---

[٣٦] التقرير السنوي لإدارة المناقصات للعام ٢٠٠٨ .

[٣٧] المادة ١٢٥ من قانون المحاسبة العمومية .

[٣٨] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٩٣٣/ر.م تاريخ ١٩٩١/١٢/٥ الصادر في معرض تلزيم تقديم ١٠ سيارات لزوم الضابطة الجمركية، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩١ صفحة ٢٥٨ .

[٣٩] ديوان المحاسبة ، قرار رقم٩٢٥/ر.م تاريخ ٢٠٠٥/٩/٧ الصادر في معرض تلزيم أعمال تحديد وتحرير منطقة بنت جبيل – قضاء بنت جبيل ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ صفحة ٥٤٢ .

بنسبة ١٠ بالمئة عن العروض المقدمة لسلع أجنبية ، شرط أن تحدد السلع الوطنية ، والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للاستفادة من هذه الأفضلية ، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح وزير الاقتصاد الوطني.

أما في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فعلى لجنة المناقصة إسناد الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار ضمن السعرين التقديريين. وقد اعتبر ديوان المحاسبة أنه يتوجب على الإدارة أن تعلن عن الحد الأقصى للتنزيل المئوي الذي يمكن أن تقبل به ويعتبر هذا التنزيل الحد الأدنى للصفقة [٤٠].

إذا تساوت العروض بعد إعطاء السلع اللبنانية أفضلية ١٠ بالمئة المذكورة أعلاه ، أعيدت المناقصة بطريقة الظرف المختوم بين أصحابها دون سواهم في الجلسة نفسها، فإذا رفضوا تقديم عروض جديدة أو إذا ظلت عروضهم متساوية ، عين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين أصحاب العروض المتساوية.

أما في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فإذا تساوت العروض يعين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين العروض المتساوية.

لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية .

يبقى أن نشير أخيراً إلى أن مشروع قانون الصفقات العمومية ، قد الغى نهائياً تعبير المناقصة العمومية ، واستبدلها باستدراج العروض، حيث نص في القسم الثالث من الباب الثاني المتعلق بالصفقات في المادة ١٨ أن استدراج العروض هو الإجراء الذي بموجبه تختار السلطة المتعاقدة ، العرض الأدنى سعراً أو العرض الأفضل ، إذا كان هذا الأخير قد جرى تحديده على اساس معايير حددت في دفتر الشروط الخاص باستدراج العروض .

ونص في المادة ١٩ على ان استدراج العروض يمكن أن يكون مفتوحاً أو محصوراً . معتبراً في المادة ٢٠ أن استدراج العروض المفتوح يمكن أن يحصل بطرق ثلاثة :

١. إما استدراج عروض مباشر
٢. وإما استدراج عروض على مرحلتين
٣. وإما استدراج عروض مع تأهيل مسبق .

وإذا ما أردنا التطرق إلى تاثير غياب الموازنة العامة على المناقصات العمومية والمحصورة أمكننا تسجيل النقطتين التاليتين :

---

[٤٠] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٢٢٣/ر.م تاريخ ١٩٩١/٥/٣٠ الصادر بشأن تلزيم أشغال تزفيت بعض شوارع العاصمة ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩١ صفحة ١٩٦

١ – الارباك الحاصل في وضع البرنامج العام السنوي الذي أشرنا اليه في متن هذه الفقرة ، والذي يوجب القانون وضعه ، والإعلان عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة . مما أدى الى وضع برنامج مبدئي قابل للتعديل عند اقرار الموازنة .
٢ – اعادة النظر في موضوع الموافقة على المناقصات وغيرها من التلزيمات ، من قبل أجهزة الرقابة وخاصة ديوان المحاسبة ، الذي رفض في بداية الأزمة الناتجة عن عدم اقرار الموازنة السير بملفات التلزيم على اساس مشروع الموازنة ، ومن ثم عاد عن هذا الأمر نظراً للظروف الاستثنائية التي حالت دون اقرارها ، وسنعرض بالتفصيل لهذا الأمر فيما بعد في القسم الثاني من هذه الرسالة ، في الفقرة المتعلقة بالإنفاق بالإستناد إلى مشاريع قوانين الموازنة العامة عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية .

الفقرة الثانية: إستدراج العروض و الصفقات بموجب بيان أو فاتورة .

إستدراج العروض . APPEL D´OFFRES

يعتبر استدراج العروض أحد الاستثناءات على مبدأ المناقصة العمومية ، وهذا الاستثناء وجد لمواجهة حالات معينة تحول دون اجراء هذه المناقصة ، وقد حدد قانون المحاسبة العمومية [٤١] الحالات التي يمكن معها عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض معتمداً التمييز بين هذه الحالات وفق معيارين اساسيين يتعلق الأول بقيمة الصفقة ، ويتجسد الثاني في طبيعتها او موضوعها وفقاً لما يلي :

١– إذا كانت قيمتها لا تجاوز ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية.

هنا تثار مسألة الجهة التي يعود لها تقدير قيمة الصفقة ، للقول بإجراء استدراج عروض بشأنها ، والمعايير المعتمدة لذلك . إن الجهة المخولة تقدير قيمة الصفقة هي الادارة المختصة ، التي تجري استدراج العروض[٤٢] ، وهي تعتمد لتحديد هذه القيمة على معياريين اساسيين ، يتعلق الأول بدراسة أسعار السوق ، من خلال الاطلاع على أسعار اللوازم أو الأشغال او الخدمات المراد تلزيمها في السوق المحلي . ويرتكز الثاني على الأسعار المقدمة في تلزيم سابق مشابه ، مع إمكانية لحظ هامش تغير الأسعار صعوداً أو نزولاً بحسب المعطيات الإقتصادية المتوفرة ، كنسبة التضخم أو نسبة انخفاض الأسعار ، المحققة خلال الفترة

---

[٤١] المادة ١٤٥ منه .

[٤٢] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٧٢٨/ر.م تاريخ ١٩٩٣/١٢/٩ الصادر بشأن مشروع تلزيم تقديم تجهيزات للمدارس الزراعية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ٣٣٢ .

الزمنية اللاحقة للتلزيم السابق . إلا انه قد يحصل أن لا تكون هذه التقديرات دقيقة أو صحيحة ، وقد لا تتوافق مع الأسعار المقدمة لأسباب متعددة منها ، قيام العارضين بزيادة الأسعار المعروضة ، بسبب تأخر الادارة في دفع قيمة الصفقة ، أو بسبب تكاليف الاشتراك في استدراج العروض ، وما يوجبه ذلك من تقديم كفالات مالية ومستندات وغيرها ، وما تحتاجه عملية الاستلام والضمان من اجراءات وغير ذلك من الامور ، مما يعرض عملية التلزيم بكاملها للرفض من قبل الجهات الرقابية المختصة . وقد رفض ديوان المحاسبة ، في اطار اجرائه رقابته الادارية المسبقة ، العديد من عمليات استدراج العروض بسبب تجاوز العروض المقدمة مبلغ المئة مليون ليرة لبنانية، بالرغم من رسو الالتزام بقيمة تقل عن هذا المبلغ ، بحجة عدم صحة تقديرات الادارة ودخول عملية التلزيم في نصاب المناقصة العمومية ، معتبراً في احد قراراته أن العارض ، الذي ارسي عليه الالتزام مؤقتاً ، أصبح عارضاً وحيداً لا تتأمن معه المنافسة في ظل تجاوز قيمة بقية العروض مبلغ المئة مليون ليرة .[43] كما اعتبر الديوان في قرار آخر أن موافقة العارض على تخفيض الكميات المطلوبة ، لكي لا تتجاوز قيمة الصفقة العشرة ملايين _ وهي القيمة السابقة لاجراء استدراج العروض التي تم تعديلها بموجب المادة ٢٤ من قانون الموازنة لعام ١٩٩٤لتصبح مئة مليون ليرة – " لا يمكن الأخذ بها لتحديد القيمة الفعلية للصفقة لأن دفتر الشروط الخاص لا يجيز مثل هذا التخفيض من جهة ، ولأن إجراء التخفيض المذكور تم بعد إتمام عملية التلزيم يشكل من جهة ثانية إخلالاً بمبدأ المساواة بين العارضين "[44].

٢- إذا كانت قيمتها تجاوز ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية وكانت تتعلق :

أ- بالأشغال التي تقوم بها الإدارة على سبيل التجربة أو الدرس ، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص .

من البديهي القول أن هذه الحالة لا تشمل اللوازم والخدمات .

ب- بالأشياء والمواد والغلال التي يجب شراؤها في مكان إنتاجها نظراً لطبائعها الخاصة .

ج- بالشحن والنقليات والضمان .

د- باللوازم والأشغال والخدمات التي لم يقدم بشأنها أي سعر في المناقصة ، أو قدمت بشأنها أسعار غير مقبولة .

---

[43] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٦٤٤/ر.م تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ ، الصادر بشأن مشروع تلزيم تقديم حاسوب رئيسي لزوم مكننة التحصيل في مديرية المالية العامة .... مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٢ صفحة ٤٦٨ .

[44] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١١٤٠/ر.م تاريخ ١٩٩١/١٢/٣٠ الصادر بشأن تلزيم مطبوعات لزوم المركز الالكتروني في وزارة المالية بطريقة استدراج العروض ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩١ ص ٢٨٣ .

هـ- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة ، على أن يقرر ذلك الوزير المختص .

مع الاشارة الى ان تقدير هذه الظروف ، الذي يعود للإدارة ، يخضع لرقابة القضاء المختص ، للتحقق من صحة هذا التقدير ، وقد عرف ديوان المحاسبة " الحالة المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة في العديد من القرارات الصادرة عنه في اطار الرقابة الادارية المسبقة ومنها القرار رقم ٣٠ / ر.م تاريخ ١٩٧٩/١/٢٦ والقرار رقم ٢٩٤/ ر.م تاريخ ١٩٧٩/٣/١٥ .

وبما انه جاء في القرارات المذكورة اعلاه أن الحالة المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة هي التي تتوفر فيها صفتا الطروء والعجلة وأن الحالة تكون طارئة عندما لا يكون بالإمكان في الظروف العادية التنبؤ بها قبل حدوثها او انتظار هذا الحدوث وتكون الحالة مستعجلة عندما تستلزم التنفيذ السريع الذي يتعذر معه سلوك الاجراءات العادية لتأمينه " .[٤٥] وخلص الى عدم الموافقة على مشروع التلزيم المعروض .

وقد اعتبر ديوان المحاسبة ، في حالة أخرى ، أن صفقة تلزيم تقديم آلات كاتبة مختلفة وآلات تلف وبتاريخ تسود فيه الحالة الطبيعية ودون وجود ظروف طارئة ، لا تدخل في عداد الحالات المبينة في المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية ، وأن اجراء الصفقة المبحوث فيها لا يتفق مع احكام هذه المادة ويكون اجراؤها مخالفاً للقانون ويقتضي عدم الموافقة عليها [٤٦] .

كما اعتبر في قرار آخر أن عبارة ظروف طارئة تعني ظروف مستجدة تحصل فجأة دون أن تكون منتظرة أو مرتقبة .[٤٧] ورأى ايضاً ، أن الإسراع في تزويد المدارس الزراعية الفنية باللوازم والمفروشات المكتبية ، بعد فشل مجلس الانماء والاعمار في الحصول على مساعدات دولية لتجهيز هذه المدارس ، واقتراب السنة المدرسية ينطبق عليه صفة الطروء .[٤٨] كما اعتبر ديوان المحاسبة " ان اجتهاد الديوان مستقر على ان الحالة الطارئة وفقاً لنص هذه المادة هي عندما لا يكون بالامكان ، في الظروف العادية ، التنبؤ بها قبل

---

[٤٥] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٩٨١/ر.م تاريخ ٢٠٠١/١٠/٩ الصادر بشأن مشروع تلزيم مكتب محاماة للدراسات والاستشارات القانونية لحساب وزارة الاتصالات ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠١ ص ٥١١ .

[٤٦] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٣٨٨/ر.م تاريخ ١٩٩٢/٥/٤ الصادر بشأن استدراج عروض لتلزيم آلات كاتبة مختلفة وآلات تلف لزوم الجيش ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٢ ص ٢٤٠ .

[٤٧] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٤١٧/ر.م تاريخ ١٩٩٢/٥/١١ الصادر بشأن تلزيم تقديم أوسمة مختلفة لزوم الجيش ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٢ ص ٢٤٣ .

[٤٨] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٧٢٨/ر.م تاريخ ١٩٩٣/١٢/٩ الصادر بشأن مشروع تلزيم تقديم تجهيزات للمدارس الزراعية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ٣٣٢ .

حدوثها . والحالة المستعجلة هي عندما تستلزم التنفيذ السريع الذي يتعذر معه سلوك الاجراءات العادية لتأمينه (قرار رقم ١٠٧٦/ر.م تاريخ٢٩/٦/١٩٧٨) .

وبما ان عدم وجود متسع من الوقت ناتج عن ضرورة تأمين بطاقات الترشيح للامتحانات الرسمية لا يمكن اعتباره حالة مستعجلة او طارئة او غير متوقعة وذلك لأن هذا الوضع معروف مسبقاً من الادارة وهو يتجدد سنوياً الامر الذي ينفي عنه صفة الطارئ وغير المتوقع .[٤٩]

و- باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا تسمح طبيعتها بطرحها في المناقصة العمومية ، على أن يقرر ذلك الوزير المختص . وقد اعتبر ديوان المحاسبة ان المقصود بعبارة الفنية ما يتطلب مقدرة فنية خاصة ، والتي هي من عداد الفنون الجميلة « Beaux arts » . مخضعاً قرار الوزير تبعاً لذلك لتقدير أجهزة الرقابة .[٥٠]

تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع مراعاة الأحكام التالية :

١- يمكن أن يستعاض عن الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة.

٢- تجري استدراج العروض للصفقة التي لا تجاوز قيمتها ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل. ل. لجنة خاصة تعين في كل إدارة عامة ، بقرار من الوزير، وتجري الصفقات الأخرى لجنة المناقصات .

وما يجب التوقف عنده في هذا المجال هو طريقة التبليغ التي أجاز القانون الاستعاضة بها عن الاعلان ، ووصفها بالسريعة والمضمونة ، وتحديد تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة .

ان كلمة سريعة لم تقترن بتحديد مهلة ، مما يحملنا على القول ان المشترع لم يقيد الادارة بمهلة معينة ، شرط ان تقترن السرعة مع ضمان التبليغ ، وقد اعتبر ديوان المحاسبة " أن الأخذ بالتفسير المعاكس أي وجوب التقيد بمهلة الاعلان الذي يكفل منافسة اكبر ، يعترض ببعض العقبات أهمها :

١ – صعوبة حساب تاريخ بدء المهلة التي يجب التقيد بها فالمهلة موضوع البحث تحسب بالاستناد الى تاريخ الإعلان في الصحف ، أما في حال الاستعاضة عن الإعلان بتبليغ " تجار الصنف أو أرباب المهنة "

---

[٤٩] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٢٠١٢/١٨ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢ الصادر بشأن مشروع تلزيم تقديم مطبوعات لصالح المديرية العامة للتربية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠١١-٢٠١٢ ص ٤٢٣ . منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .*

[٥٠] لمزيد من التفصيل يراجع ، هدى صابر المرجع السابق ص ٨٤ .

فمنذ أي تاريخ تبدأ المهلة ؟ هل هو التبليغ الأول أم الأخير ؟ هل هو تاريخ ارسال التبليغ أم تاريخ التبليغ الفعلي ؟ .

٢ – إن المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية تنص في الفقرة ٥ أنه " يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض ....

٥ . باللوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة على ان يقرر ذلك الوزير المختص ".

" فالحالة المستعجلة التي تتكلم عنها هذه الفقرة تتنافى مع التقيد بمهلة معينة تلي تاريخ التبليغ .

٣ – عن الهدف الاساسي في استدراج العروض هو اعطاء الادارة بعض التسهيلات التي لا توفرها لها المناقصة العمومية ، التي تعتبر الطريقة العادية لعقد الصفقات مما يدعو الى تبني التفسير الذي يؤمن هذه التسهيلات للادارة ."[٥١]

" إن آراء ديوان المحاسبة قد تنوعت بشأن وسائل التبليغ المقبولة ، ففي بعض آرائه اعتبر أن عدم ذكر النص لوسيلة تبليغ معينة ينبغي توسلها دون سواها . هذا يعني أن جميع وسائل التبليغ التي يتوفر فيها شرطا السرعة والضمانة للتبليغ الشخصي لصاحب الشركة ، او المؤسسة أو الصنف ، أو من ينوب عنه قانوناً ، تكون كلها مقبولة لانطباقها على القانون . "[٥٢] وقد اورد الديوان على سبيل المثال بعض وسائل التبليغ المقبولة ومنها :

- التبليغ بواسطة كتب رسمية صادرة عن الادارة ، بواسطة عامل من عمالها .
- التبليغ بواسطة البريد المضمون .

ان اللجوء الى هذه الوسيلة في التبليغ أو سواها متروك لتقدير الإدارة المختصة ، على ان الناحية التي يتوجب مراعاتها هي ان يجري اسلوب التبليغ سريعاً ومضموناً بقصد تحقيق الغاية المتوخاة التي شرع من اجلها .[٥٣] إلا انه اعتبر أن التبليغ الهاتفي لا يتسم بصفة الطريقة المضمونة ، بسبب تعذر اثبات صفة متلقي

---

[٥١] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ١٦٥ تاريخ ١٩٧١/١٠/٢١ ، الصادر بشأن طلب المدير العام لوزارة الدفاع ابداء الرأي حول الفقرة الأولى من المادة ١٤٦ من قانون المحاسبة العمومية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧١ الجزء الثالث ص ١٣٧. وهو منشور ايضاً في مجموعة حمورابي الالكترونية .

[٥٢] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ١٨٧ تاريخ ١٩٦٨/١٢/١٧ ، الصادر بشأن ابداء الرأي حول ابلاغ استدراجات العروض ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦٨ الجزء الثالث ٢٨٢.

[٥٣] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ١٨٧ تاريخ ١٩٦٨/١٢/١٧ ، الصادر بشأن ابداء الرأي حول ابلاغ استدراجات العروض ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦٨ الجزء الثالث ٢٨٢.

الاتصال .[٥٤] كما اعتبر في قرار آخر " أن قانون المحاسبة العمومية لم يبين أصول التبليغ في هذه الحالة ويقتضي عملاً بالمبادئ العامة اعتماد أصول التبليغ المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات المدنية."[٥٥]

واعتبر الديوان في معرض تبليغ شفهي للعارضين بتعديل تصحيحي ، "ان التصحيح يشكل تعديلاً في شروط العرض ومثل هذا التعديل ينبغي أن يتم وأن يبلغ وفقاً للأصول نفسها التي أعتمدت أساساً لوضع دفتر الشروط وابلاغه وبالتالي يقتضي ابلاغ التعديل بوثائق خطية وبما ان التعديل قد ابلغ الى المدعويين للاشتراك باستدراج العروض بصورة شفهية وفقاً لافادة رئيس الصندوق المركزي للمهجرين المشار اليها أعلاه فإن هذا التبليغ يكون قد تم خلافاً للأصول "[٥٦].

أما بشأن تحديد تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة ، فيتم من قبل الادارة المعنية ، ممثلة بالمرجع الصالح لعقد النفقة ، بوضع لوائح مسبقة بتجار الصنف الذين ترى فيهم المقدرة على التنفيذ وفقاً للمواصفات والشروط المطلوبة للصفقة . وقد اعتبر ديوان المحاسبة أن تبليغ تجار الصنف أو أرباب المهنة دون الاستناد الى لائحة مسبقة يعتبر مخالفاً لنص المادة ١٤٦ من قانون المحاسبة العمومية .[٥٧]

وكما ذكرنا سابقاً فإن مشروع قانون الصفقات العمومية قد أحل تعبير استدراج العروض محل تعبير المناقصة العمومية .

ولا بد من التذكير مجدداً أن هذه الأحكام تنطبق على استدراج العروض الحاصل في ظل وجود الموازنة العامة وفي غيابها ، مع تسجيل أن غياب الموازنة العامة قد أدى في الفترة التي اعتمدت فيها سلفات الخزينة

---

[٥٤] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٩٧٣/ر.م تاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٩ ، الصادر بشأن استدراج عروض تلزيم أعمال تنظيفات لصالح وزارة الشؤون الإجتماعية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٤ ص ٥٣٣ .

[٥٥] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٣٠٨/ر.م تاريخ ١٩٩٦/٤/١٩، الصادر بشان مشروع عقد اتفاق بالتراضي لتنفيذ أشغال طريق الجديدة – الفنار كفرا القسم الأخير ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٦ ص ٢٦٥.

[٥٦] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٥٨/ر.م تاريخ ٢٠٠١/٥/٢١ الصادر بشأن قانونية تلزيم جدران وتزفيت طرقات في بلدة برجا (قضاء الشوف) بموجب قرار هيئة الصندوق المركزي للمهجرين ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠١ ص ٢٢٣ .

[٥٧] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٤٩/ر.م تاريخ ١٩٩٣/٩/٢١، الصادر بشأن استدراج عروض لتلزيم صنع circuit imprimé p.c.B نوع xEj 16 إلى p.c.B جديد ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ٢٩٥.

ومن ثم قوانين فتح الاعتمادات الاضافية الى زيادة عدد استدراجات العروض ، بسبب تأمين الاعتمادات أو المبالغ الجائز استعمالها بصورة متقطعة مما دفع بالادارة الى استعمال هذه المبالغ والاعتمادات بصورة متقطعة ايضاً عند توفرها ، نظراً للحاجة وكونها لا تستطيع التأكد من تأمين اعتمادات اضافية لاحقة .

الصفقات بموجب بيان أو فاتورة

تعتبر الصفقات بموجب البيان او الفاتورة الوسيلة الأسهل والأسرع للادارة لتأمين احتياجاتها ، من اللوازم والأشغال والخدمات . وتتميز هذه الوسيلة بالبساطة وعدم التعقيد ، فالقانون لا يوجب لها وضع دفاتر شروط أو صيغة معينة ، كما انها لا تحتاج إلى تقديم كفالات أو ضمانات . وقد حددت المادة ١٥١ من قانون المحاسبة العمومية الحالات التي يجوز فيها للادارة عقد نفقاتها بموجب البيان أو الفاتورة على النحو التالي :

١ – إذا كانت قيمتها لا تتجاوز ثلاثة ملايين ليرة لبنانية .

٢ – إذا كانت أسعار المواد المراد شراؤها محددة في تعريفة صادرة عن الإدارة أو هيئة دولية معترف بها ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها .

٣– إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آليات أشغال عامة بموجب تعرفة عامة تحدد بقرار من الوزير المختص .

" إن قانون المحاسبة العمومية لم يتضمن اي نص يستدل منه انه يجب تقديم عدة عروض تمهيداً لعقد النفقة بموجب بيان او فاتورة مما يعني أن اي تدبير قد يفرض بهذا المعنى يكون مخالفاً للقانون ولا يعمل به .

.... إن القانون الفرنسي يقضي بصورة صريحة بان الأشغال والمشتروات بموجب بيان أو فاتورة تتم دون التقيد بالشروط المحددة لعقد الصفقات العمومية ، وأن هذه الأشغال والمشتروات تتم بعمليات تعاقدية تفترض الموافقة والاتفاق مع المتعهد وان الاتفاق لا يكرس باي مستند ولا يخضع لأي معاملة تنظيمية والنفقة المترتبة تسدد فوراً لقاء تقديم البيان أو الفاتورة " .[٥٨] كما أنه لا يوجد ما يمنع من تقديم البيان من قبل الوحدة المختصة وليس فقط من قبل الشخص الثالث .[٥٩]

---

[٥٨] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٢٢ الصادر بشأن طلب بلدية زحلة – معلقة ابداء الرأي الاستشاري حول تحديد ما إذا كان عقد النفقة بموجب بيان أو فاتورة يفرض تقديم أكثر من عرض واحد ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٢ ص ٥٧.

[٥٩] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٧٣ تاريخ ١٩٧٥/٤/٢٨ الصادر بشأن كيفية تطبيق أحكام المادة ١٥١ من قانون المحاسبة العمومية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٥ ص ٢٤٣ .

وفيما يتعلق بالمواد المحددة أسعارها بموجب تعريفة صادرة عن الإدارة أو هيئة دولية معترف بها ، ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها . فإن المقصود بها تلك المواد التي تضع لها الدولة سعراً محدداً لا يجوز مخالفته زيادة أو نقصاناً ، لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة [٦٠].

كما رأى الديوان أنه عندما تحدد الإدارة الحد الأعلى لسعر المادة ، لا يكون إسناد الصفقة بسعر أدنى مسموح به فقط ، بل مرغوب فيه ومحضوض عليه . ويتوجب على الإدارة استنفاد السبل التي تؤدي إلى الحصول على سعر أدنى من السعر الرسمي كإجراء استدراج عروض مثلاً .[٦١]

إن مادة المازوت هي من المواد المسّعرة من قبل وزارة الطاقة ، فيمكن عقد الصفقة بموجب فاتورة على ان يبقى اثبات تعذر الحصول على سعر ادنى على عاتق الإدارة .[٦٢]

وبشأن التعرفة المحددة لاستئجار آليات أشغال عامة اعتبر ديوان المحاسبة أن وضعها غير محصور بوزير الأشغال العامة أو أي وزير لوزارة لديها أعمال أشغال عامة كوزارة الدفاع او الداخلية أو غيرها .[٦٣]

ولا بد من التذكير مجدداً أن هذه الأحكام تنطبق على التنفيذ بموجب البيان أو الفاتورة الحاصل في ظل وجود الموازنة العامة وفي غيابها ، مع تسجيل أن غياب الموازنة العامة قد أدى في الفترة التي اعتمدت فيها سلفات الخزينة ومن ثم قوانين فتح الاعتمادات الاضافية الى زيادة عدد الفواتير ، بسبب تأمين الاعتمادات أو المبالغ الجائز استعمالها بصورة متقطعة مما دفع بالإدارة الى استعمال هذه المبالغ والاعتمادات بصورة متقطعة ايضاً عند توفرها ، نظراً للحاجة وكونها لا تستطيع التأكد من تأمين اعتمادات اضافية لاحقة .

---

[٦٠] ديوان المحاسبة ، مذكرة رقم ٤٨٣/م تاريخ ١٩٦١/١٠/٣١ الصادر بشأن طلب ابداء الرأي فيما اذا كان من الممكن اعتبار مفروشات من المواد المسعرة من قبل الإدارة ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦١ ص ٣٩٢ .

[٦١] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٧١ تاريخ ١٩٨٣/٧/٥ ، الصادر بشأن جواز تجاوز السعر الرسمي او التدني عنه ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨٣ ص ٣٠٦ .

[٦٢] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٢٠١٣/٤٩ تاريخ ٢٠١٣/١١/١٨ الصادر بشأن طلب بيان بيان الرأي بشأن صرف نفقة متعلقة بشراء مادة المازوت الاخضر لزوم المديرية العامة لقوى الامن الداخلي. منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb . ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .*

[٦٣] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٥٨ تاريخ ١٩٧٩/١٠/٢٧ الصادر بشأن تحديد تعرفة استئجار آليات للأشغال العامة، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٩ ص ٢٠٤ .

الفقرة الثالثة: الاتفاق بالتراضي و صفقات الخدمات التقنية .

الإتفاق بالتراضي MARCHE DE GRE A GRE

الاتفاق الرضائي هو " الصورة التي يسمح اتباعها للادارة الاتفاق مباشرة مع المتعاقد الآخر دون التقيد بإجراء مناقصة فيكون للادارة حرية اختيار الطرف الآخر والذي ترى انه يملك كافة الشروط الملائمة والمطلوبة . ويحدد القانون عادة الحالات التي يجوز فيها التعاقد بهذه الصورة " .[٦٤]

كما يمكن تعريف الاتفاق بالتراضي بأنه " عقد خاص تجريه الإدارة مع من تختاره من المتعهدين أو الموردين ، دونما حاجة الى عرض الصفقة على العموم ، أو على فئة محصورة من العارضين ، ودونما الحاجة الى الاستحصال على عدد من العروض لاختيار الأفضل من بينها " .[٦٥]

يشكل الاتفاق بالتراضي الوجه الأبرز والخطر ، للإستثناء من مبدأ اجراء الصفقات بموجب المناقصة العمومية ، وترجع خطورته الى أنه يعطي الإدارة إمكانية التصرف بالمال العام ، بعيداً عن المبادئ الأساسية التي ترعى الصفقات العمومية ، والتي أشرنا اليها سابقاً ، والمحددة بمبادئ العلانية والمنافسة والمساواة .

ففي الإتفاق بالتراضي لا تتوفر العلانية ، كونه لا يخضع لموجب الاعلان ، كما لا تتوفر فيه المنافسة بسبب اجرائه مباشرة مع عارض محدد ، ولا تتوفر المساواة لنفس السبب . لذلك جرت محاولات عديدة للحد من مخاطره ، بعضها تم من قبل الادارة نفسها ، حيث وضع مجلس الوزراء بعض الضوابط ، لبعض أنواع الاتفاق بالتراضي ، وبعضها الآخر من قبل أجهزة الرقابة ، ويأتي في مقدمها ديوان المحاسبة ، وذلك من خلال التشدد في تفسير وتطبيق الشروط التي يفرضها القانون لإجراء هذا الاتفاق ، وذلك في معرض إجراء الرقابة الادارية المسبقة المناطة به، أو في معرض التقارير الخاصة التي يصدرها ، أو الآراء الاستشارية التي يقدمها للإدارات المختلفة وسنستعرض أبرزها في اثناء مناقشة هذه الفقرة .

لم تختلف شروط اجراء الاتفاق بالتراضي مابين وجود الموازنة العامة وبين غيابها ، فالإدارة اللبنانية استعملت هذه الوسيلة وبكثرة في الحالين ، وذلك في كل مرة أجاز لها القانون ذلك ، وإن كان هذا الأخير يوجب أساساً توفر الاعتماد اللازم قي الموازنة ، ذلك أن اعتماد الإدارة على الانفاق بموجب مشاريع الموازنة أو بموجب سلفات الخزينة ، أو حتى بموجب قوانين فتح الاعتمادات الاضافية ، أتاح لها اجراء

---

[٦٤] محيي الدين القيسي ، مرجع سابق ص ١٣٠ .

[٦٥] عبد اللطيف قطيش ، مرجع سابق ص ١٣٢ .

الانفاق بجميع الوسائل ، بما فيها الاتفاق بالتراضي ، فمتى يحق للإدارة اجراء الاتفاقات الرضائية ، وما هي شروطها ؟ .

لقد أجازت المادة ١٤٧من قانون المحاسبة العمومية للإدارة إجراء اتفاقات رضائية في اثنتي عشرة حالة ، مهما كانت قيمة الصفقة ، إذا كانت تتعلق :

١- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة ، إما لضرورة بقائها سرية ، وإما لأن مقتضيات السلامة العامة تحول دون ذلك ، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص .

وللقول بأن الصفقة تستند على السرية ، يجب أن تكون الإجراءات السابقة لتنظيم مشروع العقد تتفق مع هذا المضمون ، لا أن تكون معلنة وظاهرة للعيان ، وقد رفض ديوان المحاسبة مشروع اتفاق بالتراضي " لأن الاجراءات التي اتخذت تمهيداً لتنظيم مشروع العقد لا تتفق مع ضرورة بقاء الصفقة سرية ومع مقتضيات السلامة العامة وتدل على انه يمكن وضع الصفقة بالمناقصة " .[٦٦] كما رفض مشروعاً آخر ، مستنداً الى الى عدة اعتبارات ، من ضمنها طابع السرية ، لأنه تتمة لمشروع تلزيم تم نتيجة لاستقصاء أسعار ، معتبراً أن ذلك يدل على أن طبيعة الصفقة لا تتصف بالسرية . [٦٧]

و يقصد بالسلامة العامة " الحالات التي تكون فيها سلامة المواطنين أو امنهم مهددة بالخطر ، ويقتضي لدرء هذا الخطر الاسراع في اجراء الصفقة وعدم انتظار اجراءات المناقصة العمومية ، مثال ذلك انهيار نفق أو جسر او حدوث كارثة طبيعية كالفيضان او الزلازل " .[٦٨] كما " أن المقصود بعبارة مقتضيات السلامة العامة انما هو استحالة الشروع في المناقصة العمومية اما لأن طبيعته تفرض ذلك لكون اجراء المناقصة

---

[٦٦] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٣٣٥/ر.م تاريخ ١٩٩/٥/٣ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي لتأمين شبكة انارة لمخازن الذخيرة في اللويزة ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٥ ص ٢٢١.

[٦٧] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٧٦/ر.م تاريخ ١٩٩٤/١١/١٦ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي بتكملة انشاء بناء لاستيعاب سرية في بسكنتا ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٤ ص ٣٣٠ .

[٦٨] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١١٩٥/ر.م تاريخ ١٩٩٢/١٢/١٧ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي لتأمين حماية الموزعات في مركز بريد بئر حسن ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٢ ص ٣٠٧ .

بشأنه يعتبر مساساً بالسلامة العامة ، واما لأن اجراء هذه المناقصة في مكان اجواؤه غير ملائمة يهدد سلامة الحاضرين "[٦٩] .

٢- باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب أن يعهد بها إلى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها ، أو لا يسير سيراً حسناً فيما إذا جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة، ويجوز ذلك :

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزيم الأول ، ومعتبرة من لواحقه ، وتشكل جزءاً متمماً له .

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب أن تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها لملتزم في مكان العمل ، على أن تكون غير متوقعة عند إجراء التلزيم ، وأن تشكل جزءاً متمماً له .

" ينبني على ما تقدم ان المادة ١٤٧ فقرة ٢ من قانون المحاسبة العمومية تختلف بشروطها وبتطبيقها عن أحكام دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بإمكانية زيادة الكميات المطلوبة وبالتالي فان طلب تنفيذ الكميات الاضافية طبقاً لما هو وارد في دفتر الشروط يعتبر عملاً تنفيذياً لأحكام دفتر الشروط وليس اتفاقاً رضائياً جديداً .

....الصفقة الاضافية المنفذة إستناداً لأحكام الفقرة٢ من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية التي تجيز عقد الاتفاق بالتراضي للصفقة الاضافية وذلك ضمن الشروط التالية :

- ان يكون الالتزام الأساسي قيد التنفيذ، وعندها تبرز الحاجة الى اسناد الأعمال الاضافية الى الملتزم الأساسي .

- ان تكون الأعمال الاضافية غير متوقعة عند اجراء التلزيم الأول .

- وان تشكل الأشغال والخدمات الاضافية جزءاً متمماً للمشروع الأول .

وبما انه عند تضمين دفاتر الشروط الخاصة نصوصاً تمكن الادارة او المؤسسة العامة من طلب كميات اضافية ضمن حدود معينة ، فان معنى ذلك هو ان هذه الأعمال الاضافية كانت متوقعة عند اجراء التلزيم الأساسي وان الملتزم والادارة أخذا إمكانية طلب الزيادة بعين الاعتبار عند وضع دفتر الشروط وتصديق

---

[٦٩] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ١٠ تاريخ ١٩٨٠/٢/٢٢ الصادر بشأن طلب بيان الرأي حول تطبيق المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية البند الأول حول المناطق الغير آمنة في منطقة لبنان الجنوبي ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨٠ ص ٣٤.

الصفقة وعندها يمكن طلب تنفيذ الاجزاء الاضافية بنفس شروط الأجزاء الأساسية وتكون الزيادة في الكميات الاضافية وليس بطلب نوعية جديدة "[٧٠] .

"وبما ان المادة ١٤٧ فقرة ٢ من قانون المحاسبة العمومية تجيز عقد الاتفاق بالتراضي اذا كان يتعلق بأشغال طرأت اثناء تنفيذ الصفقة وكانت غير متوقعة عند اجراء التلزيم الاول ومعتبرة من لواحقه وتشكل جزءاً متمماً له ، ويجب ان يعهد بها الى الملتزم الاساسي لئلا يتأخر تنفيذها او لا يسير سيراً حسناً فيما اذا جيء بملتزم جديد اثناء تنفيذ الصفقة .

وبما انه يستفاد مما تقدم ان الاعمال تكتسب صفة الاضافية التي يمكن عقدها بطريقة الاتفاق بالتراضي اذا كانت طارئة اثناء التنفيذ وغير متوقعة عند صيرورة الصفقة ملزمة للادارة ، فضلاً عن كونها من لواحق المشروع ومتمماته "[٧١] .

وما تجدر الإشارة اليه أنه باعتماد أسس جديدة لتنفيذ المشروع يكون " قد نشأ مشروع جديد يقتضي اجراء تلزيم جديد له وليس تنفيذ أشغال إضافية تشكل جزءاً من المشروع الأساسي يتم تلزيمها بطريقة الاتفاق بالتراضي مع الملتزم الأساسي "[٧٢] .

٣ – بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها .

٤– بالأشياء التي لا يملكها إلا شخص واحد . ويشترط في هذه الحالة التثبت من عدم توفر الشيئ المطلوب في السوق المحلية ، وعدم امكانية شراء بديل يقوم مقامه من الناحية الفنية .[٧٣]

---

[٧٠] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٠٠٠/١٠٧/ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٣ الصادر بشأن النسب الاضافية التي تلحظها بعض دفاتر الشروط على الكميات الأساسية ، منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية . وبنفس المعنى ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٧٦/ر.م تاريخ ١٩٩٤/١١/١٦ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي بتكملة انشاء بناء لاستيعاب سرية في بسكنتا ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٤ ص ٣٣٠ .

[٧١]ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٠٠٣/٨٧/ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٣٠ الصادر بشأن امكانية تنفيذ اشغال اضافية بطريقة الاتفاق الرضائي ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٣ ص ٢٨٢ ، منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .

[٧٢]ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٤٤٢/ر.م تاريخ ١٩٩٣/١٠/٢٥ الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي ملحق لتنفيذ أشغال اصلاح وترميم واكمال مستشفى بعلبك الحكومي ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ٣٠٤

[٧٣] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ١٩٥ تاريخ ١٩٧١/١٢/٢ الصادر بشأن شراء ستاتور لمحطة الضخ في مشروع مياه شمسين بطريقة التراضي، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧١ ص ٢٧١ . هذا

٥- باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن أن يعهد بتنفيذها إلا لفنانين أو اختصاصيين أو حرفيين أو صناعيين دل الاختبار على اقتدارهم .

وقد اعتبر ديوان المحاسبة " أن كلمة فنية تعني العملية التي لها الطابع الفني وليس الطابع التقني كتلك التي يقوم بها فنان أو صناعي أو حرفي أو اختصاصي مقتدر كالتمثال واللوحة والمصنوعات الحرفية ، التي يعبر عنها بالفرنسية بكلمة « artistique » وليس « technique » "[٧٤] وخلص الى أن صفقة تركيب جهاز كومبيوتر لا تدخل في عداد الخدمات واللوازم والأشغال الفنية .

٦- باللوازم والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، على أن لا تجاوز أسعارها الأسعار الرائجة في السوق .

٧- بنفقات الضيافة والتشريفات وما شاكلها من نفقات التمثيل .

٨- باللوازم والأشغال والخدمات التي أجريت من أجلها :

- مناقصتان متتاليتان .
- أو استدراج عروض على مرتين متتاليتين .
- أو مناقصة تلاها استدراج عروض .

وذلك دون أن تسفر هذه العمليات عن نتيجة إيجابية . ويجب في هذه الحالة أن لا يسفر الاتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز أنسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزيم ، إلا في حالات استثنائية تبررها الإدارة في تقرير معلل .

وما تجدر الاشارة اليه في هذا المجال هو عدم جواز تخطي قيمة الاتفاق الرضائي الذي يعقد بعد اجراء استدراج عروض لسبب عدم تجاوز قيمة الصفقة مئة مليون ليرة ، على مرتين متتاليتين ، هذه القيمة .[٧٥] اضافة إلى ضرورة أن تكون عمليتي التلزيم السابقتين تمتا بشكل صحيح ودون أي عيوب أو شوائب

الرأي صادر بشأن نص الفقرة ٤ من المادة ١١١ من النظام المالي لمصلحة مياه زحلة وهو مطابق للفقرة ٤ من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية .

[٧٤] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٣٧/ر.م تاريخ ١٩٩٣/٩/١٧ الصادر بشأن مشروع اتفاق بالتراضي لتأمين تركيب جهاز كومبيوتر كامل لزوم مكتب وزير الصحة العامة ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ٢٩٢

[٧٥] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٨٩/ر.م تاريخ ١٩٩٢/١٢/٣٠ الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق رضائي لصالح مديرية الشؤوون العقارية ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٢ ص ٣١٣ مع الاشارة الى أن هذا القرار يتحدث عن قيمة العشرة ملايين ليرة لبنانية وفق أحكام المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية قبل تعديلها.

قانونية ، ذلك أن تخلف هذا الأمر من شأنه أن يلغي إمكانية اللجوء إلى الاتفاق الرضائي .[٧٦] ومع التأكيد على عدم جواز اجراء أي تعديل في الشروط المحددة في عمليتي التلزيم وفي الاتفاق الذي يليهما ، إذ أن أي تعديل تعتبر معه الصفقة صفقة جديدة .[٧٧]

٩- باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها إلى المؤسسات العامة أو البلديات .

١٠- باللوازم والخدمات التي تؤمنها الإدارة بواسطة المنظمات الدولية .

١١- باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها بموافقة مجلس الوزراء إلى حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها هذه الحكومات . وللحكومة في مثل هذه الحالة أن تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة والغرامات وتوجب التسليم قبل القبض .

١٢- باللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناء على اقتراح الوزير المختص . لقد رأى ديوان المحاسبة ، أن المقصود بهذه الفقرة ، " صفقة محددة يقترح الوزير المختص على مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي مفصلاً الأسباب التي أملت عليه هذا الإقتراح من معطيات ودوافع تتعلق بالصفقة المعنية وحدها وليس المقصود بالتالي فئة أو نوع أو مجموعة غير محددة من الصفقات يتقرر سلفاً إجراؤها بالتراضي دون الإحاطة مسبقاً بظروف كل منها والأسباب التي تبرر إجراءها على النحو المذكور كما هو حاصل فعلاً . إذ أن مجلس الوزراء درج منذ سنوات على الإجازة لبعض الإدارات بعقد اتفاقات بالتراضي تشمل مجمل صفقاتها ولسنة مالية كاملة"[٧٨].

وفي سبيل وضع ضوابط للفقرة ١٢ المذكورة أعلاه ، أصدر مجلس الوزراء عدة قرارات ابرزها القرار رقم ٤٢ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٤ ، المتعلق بتحديد الأسس الواجب اتباعها في حالة اجازة مجلس الوزراء عقد

---

[٧٦] يراجع بهذا الشأن قرار ديوان المحاسبة رقم ٢٩٥/ر.م تاريخ ١٩٦٩/٤/٣ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي يرمي إلى تأمين أواني ومعدات وتجهيزات لصفوف الامتياز الفني .... في المعهد الفني الفندقي – بئر حسن ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٦ ص ٢٥٩ .

[٧٧] يراجع بهذا الشأن قرار ديوان المحاسبة رقم ١٧٠/ر.م تاريخ ١٩٧٠/٢/٢١ ، الصادر بشأن مشروع اتفاق بالتراضي لتقديم أعمال تفريغ البواخر من القمح والحبوب الخبزية خلال العام ١٩٧٠ في مرفأ بيروت ،مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٠ ص ١١.

[٧٨]تقرير ديوان المحاسبة المرفوع الى رئاسة المجلس النيابي خلال العام ١٩٩٤ تحت عنوان عقد الصفقات العمومية بموجب الاتفاق بالتراضي مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٤ ص ٣٥٧ .

وبنفس المعنى ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٩٤٣/ر.م تاريخ ١٩٩٦/١٠/٤ ، الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي لتأهيل شبكة الري التابعة لنبعي الجوز والمغارة في منطقة شبعا – قضاء حاصبيا ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٦ ص ٣٣٥ .

الصفقات العمومية بطريقة التراضي ، ضمنه بعض الشروط الواجب اتباعها في كل مرة يجيز فيها مجلس الوزراء عقد صفقات الأشغال فقط _ دون اللوازم والخدمات _ ، من ضمن هذه الشروط ، وضع دفاتر شروط خاصة والاعلان عن الصفقة ، وتشكيل لجان للنظر بالعروض ووضع محاضر بنتيجة أعمالها . وقد اصطلح على استخدام عبارة استقصاء أسعار في قرارات مجلس الوزراء التي تجيز اجراء اتفاقات رضائية وفق ما ورد آنفاً .

وقد اعتبر ديوان المحاسبة أن " قرار مجلس الوزراء المشار اليه أعلاه (أي في نفس الرأي) قضى باجراء بعض الصفقات « بطريقة الاتفاق بالتراضي بعد استقصاء أسعار » .

وبما ان استقصاء الأسعار المذكور الذي يسبق الاتفاق الرضائي يقيد « حق الاستنساب » الذي تدلي به الإدارة .

وبما أن استقصاء الأسعار غير ملحوظ أصلاً في قانون المحاسبة العمومية وهو تدبير إداري تمهيدي فرض مجلس الوزراء القيام به قبل اجراء الإتفاق الرضائي في سبيل الحصول على السعر الأنسب عن طريق تامين المنافسة بين العارضين .

....مما يعني أن استقصاء الأسعار يجب أن يتم وفقاً للأصول التي تؤدي الى تحقيق الغاية من اجرائه ".[٧٩]

وهنا يطرح سؤال بشأن مدة العمل بالموافقة الصادرة عن مجلس الوزراء هل تبقى هذه المدة مفتوحة أم أن لها حداً معيناً ؟ .

لقد أجاب ديوان المحاسبة هذا السؤال بموجب الرأي الاستشاري رقم ١٩ /١٩٩٥ تاريخ ١٩٩٥/٤/٢٧ ، بأن الاجازة بعقد الصفقة بالتراضي ، المعطاة من قبل مجلس الوزراء بالنسبة لصفقات معينة ، تنتهي بانتهاء السنة المالية التي اعطيت خلالها ، حتى ولو دورت الاعتمادات المخصصة لها للسنة اللاحقة .[٨٠] أما بشأن استمرار مفعول هذه القرارات عند تغير الحكومات فقد حسم الديوان هذا الأمر باعتبار أن القرار يبقى قائماً

---

[٧٩]ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٦ تاريخ ١٩٩٣/٧/٢١ ،الصادر بشأن طلب وزير الأشغال العامة ابداء الرأي الاستشاري حول أصول اجراء استقصاء الأسعار التمهيدي للاتفاق الرضائي ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٣ ص ١٢٥ ، ومنشور أيضاً في مجموعة حمورابي الالكترونية .

[٨٠]ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ١٩ تاريخ ١٩٩٥/٤/٢٧ الصادر بشأن طلب بيان الراي في مدى جواز سريان مفعول قرارات مجلس الوزراء التي تجيز اجراء الصفقات بطريقة الاتفاق بالتراضي لمدة تتجاوز السنة المالية التي اعطيت خلالها .، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٥ ص ٨٥ . وهو منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية* . وبنفس المعنى الرأي رقم ٣٠ /١٩٩٥ تاريخ ١٩٩٥/١٠/١٨ ، نفس المرجع ص ١٢٧ .

ونافذاً .[81] مع لفت النظر الى وجوب مراعاة قرارات مجلس الوزراء اختصاصات الادارات العامة ، وذلك بعدم الاجازة لإدارة إجراء صفقات تدخل في إطار صلاحيات ادارة أخرى " حيث انه وإن كان من صلاحيات مجلس الوزراء اجازة اجراء الاتفاقات بالتراضي سنداً لأحكام الفقرة ١٢ من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية ، الا أنه لا يمكن لهذه الصلاحية ان تمتد لتشمل تعديل الصلاحيات المحددة لكل ادارة بحكم النص القانوني ".[82]

ويبقى أن نشير الى أن المادة ٢٢١ من قانون المحاسبة العمومية ، قد أجازت عقد اتفاقات بالتراضي بما يحتاجه الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية من لوازم وأشغال وخدمات في حالتي الحرب والطوارىء والحالات الاستثنائية التي تقضي باتخاذ تدابير فورية وذلك بناء على قرار مسبق من قائد الجيش .

أما بشأن اسلوب التعاقد ، فهو يجري بإحدى الطرق التالية :
١- بموجب عقد بين المرجع المختص وصاحب العلاقة .
٢- بموجب تعهد يذيل به صاحب العلاقة دفتر الشروط الخاص .
٣- بموجب عرض من صاحب العلاقة يوافق عليه المرجع المختص .
٤- بموجب تبادل مخابرات بين صاحب العلاقة والمرجع المختص، وفقاً للعرف التجاري .

صفقات الخدمات التقنية

هي نوع من أنواع الإتفاقات الرضائية ورد النص عليها في المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية ، التي أجازت التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط ومراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع إلخ..) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تجاوز إمكانيات الإدارة، " إن لجهة التجهيزات أو لناحية العناصر البشرية الغير متوفرة عادة لدى الإدارة المعنية "[83] .

---

[81] هدى صابر ، مرجع سابق ، ص ١٠٤.

[82] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ٢/ر.م تاريخ ٢٠٠٥/١/٣ الصادر بشأن مشروع تلزيم اشغال تنظيف وتأهيل شبكات تصريف مياه الأمطار والمجاري الصحية في مدينة جونية وضواحيها ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام٢٠٠٥ ص ٤٧٧ .

[83] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٤٠١/ر.م تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٩ الصادر بشأن مشروع عقد اتفاق بالتراضي لدراسة إعادة تأهيل خطوط الجر الرئيسية وخطوط شبكات توزيع المياه ضمن نطاق استثمار مصلحة مياه المتن ، مجموعة آراء ديوان

وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية:

– لا يجوز التعاقد إلا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة ، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الإدارة قبل عقد الصفقة .

– يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة .

– تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي .

وهنا يقتضي التوقف عند الملاحظات التالية :

ان النص اجاز الاتفاق بالتراضي عند تجاوز امكانات الإدارة ، الا أن ذلك لا يشمل الشغور الحاصل في الملاكات ، أو عدم كفاية بعض العناصر البشرية العاملة لديها وافتقارها الى التجهيزات ، إذ يفترض بالإدارة توفير وسائل العمل الضرورية لتنفيذ مهامها .

ضرورة قيام الادارة وقبل عقد الصفقة بإعداد دراسة تبين فيها بالتفصيل المؤهلات التقنية اللازمة ، وهذا يعني ضرورة توفر امكانات خاصة غير عادية في ضوء ما تستلزمه الصفقة المعنية ، وضرورة توفر هذه المؤهلات لدى الفريق المنوي التعاقد معه . [٨٤]

ولا بد من التذكير بأن " طريقة التراضي هي الاستثناء الأكثر خطورة لمبدأ التلزيم بالمناقصة العمومية ، وذلك لأنها غير محددة اصلاً بحد أقصى لقيمة الصفقة ...... ولأنها من جهة اخرى تعفي الادارة من موجب تامين أية منافسة وتختار المتعاقد معها مباشرة .

وإذا كان التشريع حاول تقييدها كما هو ظاهر للوهلة الأولى من المادتين ١٤٧ و ١٥٠ السالف ذكرهما فإن هذا التقييد يفقد للأسف ، فعاليته في كثير من الحالات المسموح بها فيها التعاقد بالتراضي لاسيما :

أ – الحالة التي يترك فيها أمر التقدير والاستنساب لمجلس الوزراء دون قيد أو شرط .

ب – والحالة التي تدعي فيها الإدارة تجاوز الخدمات الفنية امكانياتها دون قيد او شرط أيضاً ". [٨٥]

ونلفت في هذا المجال ، الى أن مشروع قانون الصفقات العمومية قد اعتمد في المادة ٤٤ منه صيغة الاتفاق بالتراضي بعد استقصاء أسعار ضمن شروط معينة . وفي المادة ٤٧ صيغة التعاقد المباشر في

المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٥ ص ٣٠١ . مع الاشارة الى الخطأ اللغوي بتعريف كلمة غير ، حيث يجب استعمال عبارة غير المتوفرة وليس الغير متوفرة .

[٨٤] ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٤٠١/ر.م تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٩ نفس المرجع في الهامش السابق .

[٨٥] يوسف سعد الله الخوري ، المرجع السابق ص ٤٨٣.

حالات أخرى ، مدخلاً تعديلات عديدة على النصوص المعمول بها حالياً ، لن أدخل في تفاصيلها نظراً لتشعبها ، وبانتظار الصيغة النهائية عند اقرارها .

يبقى ان نشير أخيراً إلى ان هناك نوع آخر من الصفقات العمومية لم يتم التطرق له وهو الصفقات غب الطلب ، وذلك كون هذه الصفقات تتم بأحد أوجه التلزيم التي أشرنا لها ، وإن قانون المحاسبة العمومية لم يتطرق لها ، علماً أن الاختلاف الأساسي بينها وبين الأنواع الأخرى من التلزيمات هو في طريقة التسليم والتنفيذ .

أما بشان الأشغال بالأمانة ، فهي لا تدخل في إطار الصفقات العمومية حيث أدرجها قانون المحاسبة العمومية في قسم خاص بها ، بعد القسم المتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات ، وعرفها بأنها الأشغال التي تتولى الإدارة تنفيذها بنفسها. لذلك فهي تتم من قبل الادارة ، التي قد تلجأ الى الصفقات العمومية لتأمين المواد واللوازم وأحياناً الخدمات اللازمة لتتنفيذها .

الفقرة الرابعة : مراحل النفقة و دفاتر الشروط .

لم يؤثر غياب الموازنة العامة على مراحل النفقة ، بالرغم من ان المنطق القانوني والعملي كان يفرض أن تتأثر هذه المراحل مرتين على الأقل ، الأولى عند غياب الاعتمادات بشكل عام ، خاصة وأن قانون المحاسبة العمومية لا يجيز عقد أي نفقة دون توفر الإعتماد في الموازنة ، مما يؤدي تالياً إلى انعدام وجودها القانوني والمالي بجميع مراحلها . والثانية في الفترة التي أعتمد فيها الانفاق بموجب سلفات الخزينة ، ذلك أن مبدأ السلفات يوجب أن تتقدم مرحلة الدفع على المراحل الأخرى ، إلا أن اعتماد الإدارة على السلفات والنظر اليها والتصرف بها وكأنها موازنة حال دون ذلك ، إذ بقيت قيم هذه السلفات فعلياً في الخزينة وعوملت معاملات النفقات المأخوذة منها بنفس طريقة معاملات نفقات الموازنة الفعلية ، التي تمر بمراحل النفقة كاملة . فما هي هذه المراحل وما هي اجراءاتها ؟ .

يمر تنفيذ النفقة العامة وفق قانون المحاسبة العمومية اللبناني بمراحل أربع ، تشكل دورة حياتها الكاملة ، منذ ولادتها في الإدارة المنفقة انتهاءً بدفعها في وزارة المالية ، وهذه المراحل هي عقد النفقة وتصفيتها وصرفها ودفعها [٨٦] . تتشارك وزارة المالية والادارة المنفقة في العملية الإدارية في المرحلتين الأوليين ، وتنفرد وزارة المالية في المرحلتين الأخيرتين .

---

[٨٦] المادة ٥٤ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠

" جاء تعريف عقد النفقة في قانون المحاسبة العمومية ، اوسع نطاقاً من تعريف العقد في القانون المدني ، وإن كانا يلتقيان في نقاط مشتركة كثيرة ، كأهلية التعاقد مثلاً ؛ فقد يكون عقد النفقة ، وفق احكام قانون المحاسبة العمومية ، توافقاً بين إرادتين ، وقد لا يكون ، وقد يكون عقد النفقة عملاً إرادياً هادفاً إلى إنشاء موجبات متقابلة ، وقد لا يكون . فقد عرفت المادة ٥٥ من قانون المحاسبة العمومية عقد النفقة بأنه القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة . ومن الواضح ، أن هذا التعريف، ، قد جاء مطلقاً ، من خلال عبارة « القيام بعمل »، فلم يقرن كلمة « العمل » بأية صفة . غير ان هذا « العمل » ، على اطلاقه ، يجب ان يكون من شأنه ترتيب دين على الدولة ، فخرج عن نطاق عقد النفقة ، بهذا التعريف ، كل عمل آخر لا ينشئ مديونية على الدولة . "[٨٧]

وهذا العمل قد يكون فعلاً ، كما قد يكون امتناعاً عن الفعل ، عند توفر بعض الشروط ، كأن يتسبب هذا الامتناع بالحاق الضرر بالآخرين ، خاصة في الحالات التي يوجب فيها القانون على الإدارة التدخل ، لمواجهة ظروف معينة كالحريق مثلاً ، وقد يكون عملاً إدارياً مقصودا ً، كعقد الأشغال او الصيانة مثلاً ، كما قد يكون عملاً مادياً غير مقصود كحادث السيارة ، إنما يشترط فيه ، كما ذكرنا ،أن يرتب ديناً على الدولة . وبذلك يخرج من نطاقه كل عمل لا يرتب ديناً على الدولة .

يعقد النفقة الوزير المختص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك . ولا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة . ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها . توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني من السنة غير أنه يجوز عقدها في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية. ولا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها .

غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة ، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها ، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية ، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة أن تعقد هذه النفقات بعد بدء السنة الجديدة ، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة .

إذا عقدت نفقة وفقاً لأحكام القانون قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات ، وكان يقابلها اعتماد، صرفت على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة .

---

[٨٧] عبد اللطيف قطيش ، مرجع سابق ص ٦٢ .

الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة ، إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة . ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة ، وتصفيتها ، وصرفها ، أمام ديوان المحاسبة ، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية .

أما تصفية النفقة فهي إثبات ترتب الدين على الدولة ، وتحديد مقداره ، واستحقاقه ، وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر . حيث لا يجوز تصفية النفقة قبل أن يكون المستفيد منها قد اكتسب حقاً بها اما نتيجة توريد لوازم او القيام بأشغال أو تقديم خدمات .

" إن تصفية النفقة تعني ، بالمعنى الحصري للعبارة ، احتساب المبلغ النقدي الإجمالي المستحق لصاحب الدين ، وحسم المبالغ الواجب اقتطاعها منه ، لتحديد المبلغ النقدي الصافي الواجب دفعه " [٨٨] وذلك بعد التحقق من عدم سقوطه بعامل مرور الزمن ، أو باي سبب آخر .

تسقط حكماً بمرور الزمن ، وتتلاشى نهائياً لصالح الدولة ، الديون التي لم تصف أو لم تصرف أو لم تدفع لغاية ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين ، إلا إذا كان التأخير ناتجاً عن الإدارة أو التداعي أمام القضاء .

يتولى التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي .

ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء .

تبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين .

تجري التصفية عفواً ، وإذا تعذر ذلك، فبناء على طلب الدائن .

على المصفي أن ينجز التصفية في مهلة خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها.

أما صرف النفقة فهو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها.

يتولى إصدار حوالات الصرف ، باسم وزير المالية مدير الصرفيات في وزارة المالية ، ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته ، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل . كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محلياً في المعاملات وتحضير الحوالات .

---

[٨٨] عبد الليف قطيش ، المرجع السابق ، ص ٧٥ .

على الآمر بالصرف أن ينجز معاملة الصرف في مهلة سبعة أيام من تاريخ ورودها إليه وتمدد هذه المهلة إلى عشرة أيام فيما خص معاملات صرف الرواتب ، أما إذا احتاج إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه وذلك لمرة واحدة .

يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة ، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها.

لا يجوز إصدار الحوالة إلا بعد التثبت من الأمور التالية :

اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات .

انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد .

صحة حسابات النفقة .

انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط .

تنظم الحوالة باسم الدائن ، ولو عين وكيلاً أو مندوباً عنه للقبض ، وباسم الورثة في حال وفاته . وتنظم باسم رئيس مصلحة الخزينة إذا كانت الدولة صاحبة الدين ، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة .

وتنظم باسم المحافظ المختص إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس لها بلديات ، على أن يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ المذكور لدى محتسب القضاء المركزي .

يمكن تنظيم الحوالة:

١- باسم معتمد للقبض تعينه الإدارة المختصة، فيما يتعلق برواتب الموظفين ونفقاتهم ، ومعاشات التقاعد .

٢- باسم الموظف الذي دفع المبلغ من ماله ، فيما يتعلق بأجور النقل ، وبعض النفقات النثرية .

٣- باسم القيم على السلفة ، فيما يتعلق بالنفقات التي يدفعها من أصلها .

ويمكن بناء على طلب الإدارة المستملكة ، أن تنظم الحوالات المتعلقة بتعويضات الاستملاك ، باسم محتسب القضاء الذي تقع فيه العقارات المستملكة ، أو القضاء المتاخم له ، على أن تنظم شروط دفع هذه التعويضات بقرار من وزير المالية .

يوقع الحوالة المرجع الصالح لإصدارها ، ويرسلها إلى المحتسب المختص لتأمين دفعها .

أما فيما يتعلق بدفع النفقة فهو يشكل المرحلة الحسابية من مراحل النفقة بعكس المراحل الثلاث السابقة التي تعتبر مراحل ادارية ، لا يجوز الجمع بين أي منها وبين دفع النفقة . وتصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي ، أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص .

وعلى هذا الموظف:
أ- أن يرفض التأشير وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها مع بيان أسباب الرفض في الحالات التالية :
أولاً- إذا كانت الحوالة غير مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها .
ثانياً- إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة .
ثالثاً- إذا كان اسم صاحب الدين ، أو موضوع النفقة ، أو مقدارها غير منطبق على الأوراق الثبوتية .
ب- إنجاز المعاملة ووضع أمر الدفع العائد للحوالة تحت تصرف الإدارة المختصة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ ورودها إليه . تدفع الحوالات نقداً من الصندوق المعين فيها ، ويمكن أن يجري الدفع بواسطة تحويل لحساب مصرفي . ويبقى ان نشير إلى أنه يمكن تأدية بعض النفقات بدون حوالة دفع مسبقة على أن تنظم الحوالة فيما بعد على سبيل التسوية ، بواسطة سلفات دائمة أو طارئة تسمى سلفات موازنة .
السلفة الدائمة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة لتأمين نفقاتها المستمرة خلال السنة الجارية .
والسلفة الطارئة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة أو إلى شخص معين لتأدية نفقة يمكن مبدئياً أن لا تجدد .

أما بشأن كيفية تقدير احتياجات الإدارة ، فإن النصوص التنظيمية الخاصة بكل وزارة تحدد هيكليتها ، بما تشمله من إدارات ، وما تتألف منه هذه الادارات من مديريات ومصالح ودوائر وأقسام ، بحيث تتوزع مهام الوزارة الواحدة ما بين الإدارات التي تتألف منها ، وتتوزع مهام هذه الإدارات ما بين الوحدات التابعة لها ، ضمن تقسيم واضح ومحدد يراعي الإختصاص والتسلسل ، ويساهم في تناغم المهام الفرعية ، المؤداة من كل منها في اطار المهمة العامة للوزارة .

تقوم كل وحدة إدارية ضمن هذه الهرمية بتحديد حاجاتها من اللوازم والأشغال والخدمات ، بشكل دوري أو عند الحاجة ، وترفع طلباتها في هذه الحاجات – مرفقة بالمبررات اللازمة لكل منها ، وبالمواصفات والشروط الواجب توفرها ، ضمن مشاريع دفاتر شروط خاصة سيرد الحديث عنها لاحقاً – بالتسلسل ضمن هذه الهرمية من مرجع إلى مرجع أعلى ، وصولاً إلى المرجع الصالح لعقد النفقة ، الذي يحدده قانون المحاسبة العمومية في ضوء نوع كل صفقة وقيمتها .

وقد حدد قانون المحاسبة العمومية المرجع اللازم لعقد النفقات ، لكل نوع من أنواع الصفقات وفقاً لما يلي :

- المناقصة العمومية والمحصورة ،

يبت الصفقة :

– المدير المختص أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمتها لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية /١٠,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل.

– المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على /١٠,٠٠٠,٠٠٠/ ليرة لبنانية ولا تتجاوز /٣٥,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل.

– الوزير في الحالات الأخرى .[٨٩]

إلا أن ما يجدر التوقف عنده ، هو عدم ملاءمة هذه القيم مع القيمة الأساسية ، التي توجب اجراء مناقصة ، وهي تجاوز قيمة الصفقة ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل ، كون الصفقات ذات القيم الأدنى أجاز القانون اجراءها بموجب استدراج عروض ، مما يعني عملياً حصر الأمر بالوزير المختص .

- الاتفاقات بالتراضي بما فيها صفقات الخدمات التقنية ،

تحدد صلاحيات المرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي وفق ما يأتي :

– المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز العشرة ملايين ليرة لبنانية .

– المدير العام إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن عشرة ملايين ليرة لبنانية . ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية .

– الوزير في الحالات الأخرى .

- الصفقات بموجب بيان أو فاتورة ،

يعقد الصفقة رئيس الوحدة المختصة ، يحدد رؤساء الوحدات المختصة المخولون بعقد الصفقات بقرار من الوزير المختص في الإدارات العامة وبقرار من رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية . مع التأكيد على أن تحديد رؤساء الوحدات المخولون عقد النفقات بموجب بيان أو فاتورة في الادارات العامة عائد للوزير المختص ، ومن ضمن سلطته الاستنسابية حيث رأى ديوان المحاسبة " ان الوزير يتمتع بسلطة استنسابية في اختيار رؤساء الوحدات المختصين بعقد النفقة بموجب بيان او فاتورة ، وفي حال عدم اصدار قرار بتحديد مرجع معين للقيام بهذا العمل يتعذر على هذا

---

٨٩ المادة ١٣٣ من قانون المحاسبة العمومية .

المرجع عقد الصفقة بموجب بيان او فاتورة " .[90] كما رأى أيضاً " انه بالنسبة للصفقات التي تعقد بموجب بيان او فاتورة فقد اعطى هذا القانون بموجب مادته /١٥١/ فقرة ٢ منها صلاحية تحديد رؤساء الوحدات المخولين بعقد هذه الصفقات للوزير المختص الامر الذي يدخل في حقه الاستنسابي لاتخاذ ما يراه مناسباً من قرارات عند ادارة شؤون الوزارة التي يترأسها ومتحملاً مسؤوليتها " [91].

- الأشغال بالأمانة ،

يجيز الأشغال بالأمانة :

– رئيس الوحدة المختصة إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز /٣,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. .

– المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /٣,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. ولا تتجاوز /١٠,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. .

– المدير العام إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /١٠,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. ولا تتجاوز /٣٥,٠٠٠,٠٠٠/ ل.ل.

– الوزير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /٣٥,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. ولا تتجاوز /١٥٠,٠٠٠,٠٠٠/ ل. ل. .

– مجلس الوزراء في الحالات الأخرى .

الا أن مجلس الوزراء قد أصدر القرار رقم **١٩٩٨/١١** تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢١الذي تضمن "حصر صلاحية عقد الصفقات بموجب بيان او فاتورة بالسيد الوزير المختص وبالمراجع التي تمارس بموجب القوانين صلاحيات السيد الوزير، وحظر عقد الصفقات الأخرى التي تعقدها سائر المراجع قبل موافقة الوزير المختص " . وقد رأى ديوان المحاسبة أن " النصوص وضعت مبدأ جعلت بموجبه الوزير المختص المرجع الصالح لعقد النفقة ثم أوردت على ذلك استثناءات منها ما يتعلق بقيمة الصفقة ومنها ما يتعلق بطريقة عقد النفقة، وفي هاتين الحالتين حددت مراجع أخرى غير الوزير لعقد النفقة .

---

[90] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم٢٠٠٢/١٢٤ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٢١الصادر بشأن طلب مدير عام التعاونيات بيان الرأي بمدى صلاحية المدير العام لعقد نفقة بموجب بيان او فاتورة ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٢ ص ٣٨٠ ، وهو منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb . ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية* .

[91]ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم٢٠٠٤/١٠٨ تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٢٢الصادر بشأن طلب مدير عام التعاونيات بيان الرأي بامكانية تفويض صلاحية عقد النفقة الى مدير عام التعاونيات وذلك لضمان استمرارية العمل الاداري ، ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٤ ص ٣١٩ ، وهو منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb . ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية* .

وبما ان الصلاحية تحدد بالقانون وتفسر بشكل ضيق لأنها تتعلق بالنظام العام ويترتب على مخالفتها ابطال القرار الاداري ، سواءً كان التجاوز فيها حاصلاً من مرجع اعلى على مرجع أدنى او بالعكس .

وبما انه ينبني على ما تقدم عدم امكانية نزع صلاحيات المدير والمدير العام ورئيس الوحدة المذكورين اعلاه .

وبما ان هذه النتيجة لا تنفي ولا تحد من صلاحيات الوزير النظامية التسلسلية في الرقابة على وزارته وعلى العاملين فيها "[٩٢].

وقد اوجب قانون المحاسبة العمومية أن توضع للصفقات التي تعقد بالمناقصة دفاتر شروط عامة نموذجية تصدق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسمية . ويوضع لكل صفقة منها دفتر شروط خاص تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح لبت في الصفقة .

تبين في دفتر الشروط الخاص المعلومات التالية :

- أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها وأوصافها .
- المؤهلات والشروط الخاصة التي يجب أن تتوفر في من يريد الاشتراك في المناقصة .
- عناصر المفاضلة : كلما كان في نية الإدارة أن لا تتقيد بالسعر الأدنى ، على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصلة ، وأن يوضع لكل منها معدل خاص عند الاقتضاء .
- الأساس الذي يعتمد لإجراء المناقصة .
- شروط التنفيذ الخاصة .
- مهلة التسليم .
- مقدار الكفالة التي يجب تقديمها للاشتراك في المناقصة ولضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته .

ويضم إلى دفتر الشروط الخاصة ، كلما كان ذلك ممكناً :

- كشف تخميني بالكميات والأسعار .
- جداول أسعار يتضمن وصفاً لكل نوع من أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها ، ويحدد لكل نوع سعراً مفقطاً .

---

[٩٢] ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم٢٠٠٨/٥٣تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٣ ،الصادر بشأن طلب وزير الطاقة والمياه بيان الرأي في مدى قانونية حظر عقد الصفقات العامة قبل موافقة الوزير المختص ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨ ص ٣٦٩ ، منشور أيضاً على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، *قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .*

يعتبر السعر الموضوع من قبل الإدارة الحد الأعلى للصفقة التي تجري على أساس التنزيل المئوي ، وتعلن الإدارة عن الحد الأقصى للتنزيل الذي يمكن أن يقبل به ويعتبر هذا التنزيل الحد الأدنى للصفقة .
أما بشأن دفاتر الشروط العامة فهي تحدد القواعد والمواصفات الفنية والادارية للصفقات المتشابهة من حيث النوع ، وقد صدرت عدة دفاتر شروط عامة نذكر منها :

- دفتر الأحكام والشروط العامة العائدة للأشغال العمومية المصدق بالمرسوم ٤٠٥ /١٩٤٢ تاريخ ١٩٤٢/٣/٢١ .
- دفتر الشروط الادارية العامة لتعهدات أشغال الجيش المصدق بالمرسوم رقم ١٩٦٨/١١٥٧٣ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ .
- دفتر الشروط الادارية العامة لتعهدات لوازم الجيش الجيش المصدق بالمرسوم رقم ١٩٦٨/١١٥٧٤ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ .

مع التذكير بأن المناقصات العمومية والمحصورة العائدة للادارات المدنية ، تجري على أساس برنامج سنوي عام ، يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة . من قبل لجان خاصة بكل منها ، وذلك في ادارة المناقصات التابعة للتفتيش المركزي ، ومن قبل لجان مناقصات عسكرية تابعة للجيش ، أو للقوى العسكرية الأخرى ، فيما يتعلق بمناقصات الادارات العسكرية ، وتجري استدراج العروض للصفقة التي لا تجاوز قيمتها ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل. ل. لجنة خاصة تعين في كل إدارة عامة ، بقرار من الوزير ، وتجري الصفقات الأخرى لجنة المناقصات .

القسم الثاني

الإنفاق العام في ظل الظروف الإستثنائية ،

ومدى تأثره بغياب الموازنة العامة .

قد تمر جميع الدول بظروف استثنائية ، تتعرض فيها مرافقها العامة للشلل ، ومؤسساتها السياسية والدستورية للتعطيل ، وقد يترافق ذلك مع وجود الموازنة العامة ، مما يخفف من وطأة هذه الظروف على المستوى المالي والاقتصادي ، كما قد تحول هذه الظروف دون اقرار الموازنة العامة ، كما حصل في لبنان ، مما يفاقم من الأزمات المالية والادارية ، ويؤثر سلباً وبشكل كبير على سير المرافق العامة ، ويعرض المصلحة العامة للضرر . مما يدفع إلى ابتكار وسائل وأساليب تمكن الإدارة من الاستمرار في اداء دورها ، بالحد الأدنى المطلوب .

الفصل الأول : الإنفاق في ظل الظروف الإستثنائية .

شهد لبنان خلال فترة طويلة من تاريخه السياسي الحديث ، أزمات سياسية وأمنية عديدة ، شكلت ظروفاً استثنائيةً ، تركت آثاراً كبيرة على سلامة وانتظام العمل السياسي والقانوني والاداري والمالي فيه ، وخاصة على الموازنة العامة ، التي خرجت في بعض الأحيان عن الأصول ، والمهل المفروضة لإقرارها ، وغابت في أحيان أخرى تماماً . ومن العودة إلى تاريخ الموازنات اللبنانية ، نجد أنها شهدت مراحل وأشكال أربعة أساسية، قد لا تكون كل منها متواصلة فيما بينها زمنياً ، انما تتشابه ، لتعكس الجو السياسي والأمني في لبنان في فترة اقرارها .

المرحلة الأولى ، وهي التي تميزت بإصدار أو تصديق الموازنة من قبل السلطات الفرنسية المنتدبة على لبنان ، حيث كانت الموازنة تصدق بقرارات صادرة من قبل المفوض السامي الفرنسي ، وذلك في الفترة الممتدة من سنة ١٩٢١ حتى سنة ١٩٢٦ .

المرحلة الثانية تميزت بصدور قوانين للموازنة ، وذلك من العام ١٩٢٧ حتى العام ١٩٣٢ ، ومن العام ١٩٣٥ حتى العام ١٩٣٩ ، ومن العام ١٩٤٤ حتى العام ١٩٥٢، ومن العام ١٩٥٤ حتى العام ١٩٥٦ ، ومن العام ١٩٦٠ حتى العام ١٩٦٣ ، ومن العام ١٩٦٥ حتى العام ١٩٧٥ ، ومن العام ١٩٧٨ حتى العام

١٩٨٥ (حيث اقرت الموازنة بمادة وحيدة وليس بنداً بنداً كما يوجبه الدستور) ، ومن العام ١٩٩٠ حتى العام ٢٠٠٥ . (موازنات الاعوام ١٩٩٠ و ١٩٩٢ و ١٩٩٣ ايضاً اقرت بمادة وحيدة وليس بنداً بنداً كما يوجبه الدستور) . وموازنة العام ٢٠٠٥ التي اقرت في الشهر الثاني من العام ٢٠٠٦ .

المرحلة الثالثة ، تميزت بإقرار الموازنة بموجب مراسيم اشتراعية أو مراسيم بوضع مشروع قانون الموازنة موضع التنفيذ سنداً للمادة ٨٦ من الدستور ، أو بمراسيم ، وذلك خلال الأعوام ١٩٣٣ ، ١٩٣٤ ، ١٩٤٠، ١٩٤١ ، ١٩٤٢ ، ١٩٤٣ (مراسيم اشتراعية) ١٩٥٣ ، ١٩٥٧ (مرسوم بناء على إجازة من المجلس للحكومة باصدار الموازنة بمرسوم) ١٩٥٨ (قانون منفذ بمرسوم سنداً للمادة ٨٦ من الدستور) ١٩٥٩ (مرسوم اشتراعي) ١٩٦٤ ، ١٩٧٦(قانون منفذ بمرسوم سنداً للمادة ٨٦ من الدستور) ١٩٧٧ (مرسومان اشتراعيان لنفس الموازنة) .

المرحلة الرابعة وتشمل السنوات التي لم تقر فيها الموازنة العامة وهي تمتد من العام ١٩٨٦ وحتى العام ١٩٨٩ ، ومن العام ٢٠٠٦ وحتى اليوم . [٩٣]

والتساؤل الذي يطرح هنا في هذا المجال ، هو عن كيفية الانفاق في الظروف الاستثنائية ، وما مدى مشروعية هذا الانفاق ، سواء بوجود موازنة أو بغيابها ، وسواء أكان هذا الغياب كاملاً ، أي انتهاء السنة المالية ، دون إقرار الموازنة أو جزئياً حيث تقر الموازنة بعد بدء السنة المالية . إضافة إلى ضرورة تعريف الظروف الاستثنائية والتعرف على شروطها ، إن الإجابة على هذه الأسئلة ستكون موضع بحثنا في هذا الفصل من الرسالة .

---

[٩٣] لمزيد من المعلومات يراجع عدنان محسن ضاهر ، كتاب الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة ، مرجع سابق ، ص٥٢٤ وما يليها ، جدول الموازنات العامة ١٩٢١-٢٠١٤ .ويلاحظ من هذا الجدول أن موازنة وحيدة أقرت قبل بداية العام المالي وهي موازنة العام ١٩٢٩ ، التي نشرت في الجريدة الرسمية عدد ٢٢٠٧ تاريخ ١٩٢٨/١٢/٢٨ ، وموازنة وحيدة أقرت بعد نهاية العام المالي العائدة له وهي موازنة العام ٢٠٠٥ التي أقرت بموجب القانون رقم ٧١٥ بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٣ ، وموازنات عديدة أقرت بعد منتصف العام المالي أو عند نهايته كموازنة العام١٩٩٢ التي أقرت بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢ و موازنة العام ١٩٩٣ التي أقرت بتاريخ ١٩٩٣/١٢/١٥ ، حيث يتبين ان هاتين الموازنتين أقرتا في الشهر الأخير من السنة المالية العائدتين لها .

الفقرة الأولى : تعريف الظروف الإستثنائية وشروطها .

تشكل نظرية الظروف الاستثنائية أحد أوجه الخروج عن مبدأ المشروعية بمفهومه التقليدي ، بإعطائه مدى أوسع من مداه في الظروف العادية . ففي الأصل يتعين على السلطة التنفيذية وتطبيقاً لمبدأ المشروعية الالتزام بالقانون في جميع الظروف ، ويتجلى هذا المبدأ باحترام تراتبية القواعد القانونية بحيث تأتي كل قاعدة قانونية متلائمة مع ما يعلوها من قواعد ، كما يتجلى باحترام كل سلطة قواعد الاختصاص ، بحيث لا تعتدي اي سلطة على صلاحيات سلطة اخرى ، سواء تعلق الامر بصلاحيات السلطات التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ، او ضمن السلطة التنفيذية نفسها ، بحيث لا تعتدي سلطة على صلاحيات سلطة اخرى ، تعلوها او تدنوها مرتبة ، في الادارة الواحدة ، أو على صلاحيات سلطة إدارية في إدارة أخرى . غير أن هذا الأصل لا يصلح في الظروف الاستثنائية ، فإذا كان مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة أن تتقيد فيما تتخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين ، وبعدم الخروج عليها ، وان تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها ، إلا أن الحال يختلف إذا تعرضت لظروف غير مألوفة تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية مما يهددها من مخاطر ، وبالقدر الذي تقتضيها هذه الظروف الطارئة الجديدة . [٩٤]
إن نظرية الظروف الاستثنائية تؤثر تأثيرا جزئياً في قواعد المشروعية ، ويذهب البعض الى اعتبار أنها تنتج أثارها على مبدأ المشروعية من خلال توسيع قواعد المبدأ بما يؤدي إلى التلطيف من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق ولكن المشروعية ذاتها قائمة . [٩٥]

يعرف الدكتور يوسف سعد الله الخوري الظروف الاستثنائية بأنها الظروف الشاذة ، الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال .[٩٦]

ونظرية الظروف الاستثنائية ، " هي نظرية قضائية ، خلقها وارسى مبادئها مجلس الدولة الفرنسي (عام ١٩١٤ الحرب الأولى) ومعناها ان بعض الإجراءات الادارية التي تعتبر غير مشروعية في الأوقات العادية يمكن اعتبارها اجراءات مشروعية في بعض الظروف ، وذلك عندما يكون القيام بهذه الإجراءات ضروري لحماية النظام العام أو لاستمرار سير المرفق العام . وهكذا فإنه في ظل الظروف الاستثنائية تستبدل

---

[٩٤] د.احمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، بلا مكان ولا سنة نشر، ص ٥٥.

[٩٥] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٢٣.

[٩٦] يوسف سعد الله الخوري ، مرجع سابق ، ص ٢٦٦ .

المشروعية العادية بمشروعية استثنائية من مؤداها تمتع السلطات الإدارية بصلاحيات واسعة لم يوردها القانون الذي سن أصلاً ليحكم ليحكم الظروف العادية ."[٩٧]

وأورد البروفيسور Nobert foulquier ما يلي :

« La théorie des circonstances exceptionnelles a été consacrée par un arrêt *Heyriès* du Conseil d'Etat rendu le 28 juin 1918. La théorie des circonstances exceptionnelles consiste à admettre que dans certaines conditions, de très graves urgences, politiques ou sociales, le pouvoir exécutif peut s'affranchir du respect intégral et pointilleux de la loi afin de préserver les services publics et les intérêts de la Nation. Dit autrement, les circonstances exceptionnelles sont une condition mais aussi une excuse pour appliquer un régime de légalité d'exception des actes administratifs. Ainsi, les actes administratifs en temps normal illégaux deviennent légaux en raison des circonstances exceptionnelles. Ce régime qui peut paraître dangereux pour les libertés est malgré tout encadré et contrôlé par le juge. En effet, la théorie des circonstances exceptionnelles conduit le juge à admettre mais aussi à contrôler le comportement de l'administration qui s'écarterait la loi . » [98]

وترجمته أن نظرية الظروف الاستثنائية كرست بقرار مجلس الدولة المتعلق بقضية Heyriès ، الصادر بتاريخ ٢٨حزيران ١٩١٨ . وتقوم هذه النظرية على الاعتبار انه في بعض الظروف السياسية او الاجتماعية ، الطارئة والخطيرة ، تستطيع السلطة التنفيذية الخروج عن احترام القواعد والأصول القانونية بهدف حماية المرافق العامة ، ومصلحة الأمة . وبعبارة أخرى إن الظروف الاستثنائية هي شرط ولكن ايضاً هي ذريعة أو حجة لتطبيق نظام من المشروعية الاستثنائية للأعمال الإدارية ، وهكذا فإن الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية ، تصبح مشروعة بسبب الظروف الاستثنائية . هذا النظام الذي يبدو خطيراً على الحريات ، يبقى خاضعاً لرقابة القاضي . وبالواقع فإن نظرية الظروف الاستثنائية تدفع بالقاضي الى الإعتراف ولكن أيضاً مراقبة التصرف الإداري الذي يحيد عن القانون .

---

[٩٧] محي الدين القيسي ، مرجع سابق ص ١٨٤ – ١٨٥ . استعمل المرجع عبارة اجراءات غير مشروعية ، وربما كان من الأنسب استعمال عبارة اجراءات غير مشروعة .

[98] **Norbert Foulquier , La théorie des circonstances exceptionnelles, document publié sur le site**http://serdeaut.univparis1.fr/fileadmin/cerdeau/son/N_Foulquier_La_th%C3%A9orie_des_circonstances_exceptionnelles_01.doc

يتضح مما تقدم أنه بموجب هذه النظرية ، تتوسع رقعة المشروعية ، بحيث تستبدل المشروعية العادية ، بمشروعية استثنائية ، تتيح للادارة اتخاذ اجراءات تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية ، انما ذلك ليس بشكل مطلق ، إذ يتوجب أن تكون هذه الإجراءات ملائمة للظروف الإستثنائية وكافية لمواجهتها ، أي أن تكون بالقدر الذي توجبه هذه الظروف ولا تزيد عنها ، وتكون الاجراءات المتخذة خاضعة لرقابة القضاء الإداري ، الذي يتحقق من صحة وجود هذه الظروف ومن جديتها ، ومن ملاءمة الاجراءات المتخذة للظروف الفعلية . بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها .

" ومن جهة اخرى تجدر الإشارة إلى أن للسلطة الإدارية في الظروف الاستثنائية أن تتخذ التدابير التي تفرضها هذه الظروف حتى في المواد التي هي اصلاً من اختصاص سلطة اخرى كالسلطة التشريعية مثلاً ، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي شرعياً القرار القرار الذي اتخذه رئيس إحدى البلديات خلال الحرب عام ١٩٤٠ بانشاء رسم تأمين إعاشة المواطنين مع أن فرض الضرائب والرسوم هو من اختصاص السلطة التشريعية دون سواها (قرار بتاريخ ١٩٤٩/٧/١ المجموعة ٣٢١) وكذلك التدابير المتخذة بموجب تعاميم وزارية على اثر نزول الحلفاء في فرنسا عام ١٩٤٤ وهي من صلاحية السلطة التشريعية " [٩٩].

والشروط الواجب توفرها للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية وتطبيقها هي :

١. وجود وتحقق الظروف الاستثنائية .
٢. أن تعجز الإدارة عن مواجهة هذه الظروف بوسائلها العادية .
٣. ضرورة اتخاذ التدبير المطلوب للحؤول دون اعتبار الإدارة مقصرة ، أو مهملة ، في حال عدم اتخاذه ، وبهدف تحقيق المصلحة العامة . وأن يكون الهدف من التدبير مهماً ، يؤدي عدم اتخاذه إلى تعطيل المهمة التي تضطلع بها الإدارة .
٤. ان يتخذ الاجراء اثناء وجود الظرف الاستثنائي لا بعده ولا قبله .

ومع التذكير دائماً بأن جميع هذه الشروط تخضع لتقدير ورقابة القاضي الإداري .

وكما توجب الظروف الاستثنائية ، او تجيز للادارة القيام بعمل ، يعتبر غير مشروع في الظروف العادية ، فإنها أيضاً تعطي السلطات الإدارية ، إمكانية الامتناع عن القيام بعمل، يتوجب عليها القيام به في الظروف العادية ، وبالتالي تستطيع الامتناع عن اتخاذ تدبير شرعي تفرضه عليها القوانين والأنظمة ،

---

[٩٩] محي الدين القيسي ، مرجع سابق ص ١٨٨ .

كتنفيذ الأحكام القضائية على سبيل المثال . " ذلك انه من الراهن أن حق الفرد الذي صدر لصالحه حكم قضائي أن يعتمد على معونة السلطة العامة لتحقيق تنفيذ الحكم ، الا انه يجوز للسلطة الإدارية أن تفرض ذلك إذا ما كانت أمام ظروف تحول دون ذلك . والقرارات الإدارية بالامتناع المتخذة في هذا الصدد تعتبر مشروعة اذا ما ارتأت الإدارة أن في تنفيذها للحكم القضائي إخلال خطير بالنظام والأمن ، فالإدارة يقع عليها واجب فحص ظروف تنفيذ الحكم القضائي وملاءمة تنفيذه ، إلا انه يمكن التعويض على الشخص طالب التنفيذ عن الأضرار الناتجة عن امتناع الإدارة عن مده بالقوة المسلحة لتنفيذ الحكم الصادر لمصلحته (مجلس الدولة الفرنسي كوتيباس ١٩٢٣/١١/٣٠ مجلس الشورى اللبناني قرار ٦٧٨ تاريخ ١٩٦٨/٥/٢٩ مجلة العدل ١٩٦٨ العدد ٤ صفحة ٥٦٧ قرار رقم ١٣١٤ تاريخ ١٩٦٧/٧/١٤ المجموعة ١٩٦٧ ص ٢٠٣) وبالعكس لا يمكن الزام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي عندما ترى الإدارة أن في تنفيذه اخلال بالأمن العام " [١٠٠].

والظروف الاستثنائية ليست فقط الظروف المرتبطة بالحرب ، بل من الممكن أن تكون ناتجة توترات ومواجهات عنفية ، مرتبطة بنزاع مدني ،

« Les circonstances exceptionnelles ne sont pas seulement des circonstances liées à la guerre. Il peut s’agir par exemple d’affrontements violents, d’un conflit civil »[101]

وإذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية تعطي الإدارة ، كما ذكرنا ، امكانية اتخاذ اجراءات و قرارات تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية ، وتؤدي إلى وجود مشروعية استثنائية ، تخرج بموجبها عن الأحكام القانونية المنظمة لعملها ، فإن ذلك لا يعني أن القوانين والانظمة لم تلحظ أساساً بعض الأحكام الناظمة لعمل الإدارة في الظروف الاستثنائية ، إذ يوجد العديد من الأحكام والقيود التي تنظم العمل في هذه الظروف ، وتتيح النظرية التوسع او الخروج عن هذه الأحكام ، عند عدم كفايتها لمواجهة هذه الظروف .

وفيما يتعلق بالإنفاق العام ، فقد حدد قانون المحاسبة العمومية ، بعض الاجراءات التي يمكن اتخاذها في الظروف الاستثنائية ، بأن أجاز للإدارة وبنصوص صريحة تجاوز الأصول والمبادئ التي تحكم معاملات الإنفاق . ولقد ذكرنا سابقاً أن المبدأ الأساسي في الصفقات العمومية هو ان تجري هذه الصفقات بموجب

---

[١٠٠] محي الدين القيسي ، مرجع سابق ص ١٨٨-١٨٩ .

[101] Norbert Foulquier , مرجع سابق .

المناقصة العمومية ، وعرضنا للاستثناءات على هذا المبدأ ، حيث يتضح ان معظم هذه الاستثناءات تستعمل في الظروف العادية ، الا أنه يوجد من بينها ما هو مخصص للظروف الاستثنائية .

لقد اعطى القانون الإدارة ، في بعض الظروف ، إمكانية اللجوء إلى استثناءات عديدة وذلك بهدف المحافظة على المصلحة العامة ، واستمرار سير المرفق العام ، وهو المبدأ الأساسي الذي يتمحور حوله العمل الإداري ، إذ يشكل تحقيق المصلحة العامة الركن الأساسي في عمل الإدارة، والسبب الجوهري لوجودها .

وفي سبيل ذلك سنستعرض بعض النصوص ، التي تعطي الإدارة مرونة وحرية أوسع في التصرف لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية ، وذلك في ظل وجود موازنة عامة ، دون أن يعني ذلك عدم امكانية اللجوء اليها في غيابها .

- المادة ٦١ من قانون المحاسبة العمومية : كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن ، قبل توقيعها ، بتأشير مراقب عقد النفقات. غير أنه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة، أن يشرع المرجع الصالح في عقد النفقة ضمن نطاق الاعتمادات المرصدة لها قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الأسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية .

يتضح من هذا النص ان القانون قد أعطى للادارة الخروج عن مبدأ عرض المعاملة على الرقابة الادارية المسبقة لمراقب عقد النفقات ، وضمناً على رقابة ديوان المحاسبة بالنسبة للمعاملات الخاضعة لرقابته ، كونها تحال من قبل مراقب عقد النفقات الى الديوان وتؤشر منه بعد اقترانها بموافقة ديوان المحاسبة ، في الحالات المستعجلة الطارئة ، معطياً الادارة مهلة اسبوع لتسوية المعاملة من تاريخ العقد .

- المادة ١٤٥ يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض: ......

٥- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة، على أن يقرر ذلك الوزير المختص .

وهذا النص يعطي الادارة في الحالات المستعجلة الناتجة عن ظروف طارئة الخروج عن مبدأ المناقصة العمومية ، وذلك بقرار من الوزير المختص . ويبقى تقدير هذه الظروف خاضعاً لسلطة الادارة ولرقابة القضاء الإداري .

المادة ١٤٧من قانون المحاسبة العمومية فقرة ١٢ ، التي تجيز اجراء اتفاق بالتراضي لتحقيق اللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي ، بناء على اقتراح الوزير المختص . إن هذا النص يعطي الادارة أيضاً الخروج عن مبدا المناقصة العمومية في جميع الحالات التي يقررها مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير المختص ، ومن البديهي القول ان المجلس يستطيع استعمالها لمواجهة الظروف الاستثنائية ، التي تعتبر أحد أهم الأسباب الداعية الى وجود النص المذكور .

«المادة ٢٢١ من قانون المحاسبة العمومية : يمكن عقد اتفاقات بالتراضي بما يحتاجه الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية من لوازم وأشغال وخدمات في حالتي الحرب والطوارىء والحالات الاستثنائية ، التي تقضي باتخاذ تدابير فورية وذلك بناء على قرار مسبق من قائد الجيش .

يلاحظ ايضاً أن هذا النص قد أعطى للقوى العسكرية والأمنية في حالتي الحرب والطوارئ والحالات الاستثنائية التي تقضي باتخاذ تدابير فورية الخروج عن مبدا المناقصة العمومية لتأمين احتياجاتها المختلفة من لوازم وأشغال وخدمات . ومن الطبيعي القول أن تقدير الحالات الاستثنائية يعود لهذه الادارات ، إنما يخضع لرقابة الأجهزة الرقابية ولرقابة القضاء الإداري .

الفقرة الثانية : الإنفاق على أساس القاعدة الإثنتي عشرية ، والإنفاق بالإستناد إلى المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية .

اعتمد الدستور اللبناني مبدأ سنوية الموازنة في المادة ٨٣ منه ، التي نصت على أنه كل سنة في عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً ، ونظراً لأهمية الموازنة ، فقد خصص الدستور في مادته ٣٢ أحد عقدي اجتماعات المجلس العاديين ، وهو العقد الثاني الذي يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول

من كل عام ، للبحث فيها والتصويت عليها قبل أي عمل آخر ، وتدوم مدة العقد هذا حتى آخر السنة ، كما أوجبت المادة ٨٧ منه أن تعرض على المجلس حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة . مما يعني أن رقابة المجلس لا تقتصر فقط على إقرار الموازنة ، إنما تمتد لتشمل كيفية تنفيذها من خلال الموافقة على الحسابات المالية النهائية .

- وانسجاماً مع النص الدستوري ، اعتمد قانون المحاسبة العمومية اللبناني ايضاً مبدأ سنوية الموازنة ، وذلك عندما نص في المادة الثالثة أن الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة ، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق . في المادة السابعة بأن توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول ، وفي المادة الثامنة بأن تقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها .

وإذا كانت المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية تنص على أن لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة ، وعلى عدم جواز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها . فإن ذلك يدعو إلى التأكيد – مبدئياً – على حتمية وجود الموازنة العامة ، لتحقيق مشروعية الإنفاق ، وعلى عدم جواز استعمال المال العام دون إجازة من السلطة التشريعية ، التي تمثل الشعب في النظم الديمقراطية ، والتي تعطي إجازة باسم الشعب الذي تمثله للجباية من جهة ، وللإنفاق من جهة أخرى ، وبحيث تحدد هذه الإجازة ليس فقط مقدار الجباية والإنفاق إنما أيضاً أوجهها ، وذلك استناداً إلى مبررات سياسية واجتماعية واقتصادية تلعب دورها عند اقرار الموازنة العامة .

إلا أنه قد يحدث ولأسباب متعددة أن لا تقر موازنة الدولة في المواعيد التي يحددها الدستور والقانون ، فهل يؤدي ذلك إلى توقف عجلة الدولة وانقطاع سير المرافق العامة ؟ . وهل لحظ الدستور أو القانون هذا الاحتمال ، ووضع حلاً لذلك ؟ وبالتالي هل يعتبر الانفاق الحاصل قبل إقرار الموازنة العامة مشروعاً ؟ .

للإجابة على هذه الأسئلة لا بد من اعادة استعراض بعض النصوص الدستورية والقانونية التي سبق لنا ان أوردناها ، إضافة إلى بعض المواد التي لم نتطرق لها بعد .

نصت المادة ٨٣ من الدستور اللبناني ، على أنه في " كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ٠٠٠٠ " وبالتالي فإن الحكومة بموجب هذا النص ملزمة دستورياً ، بتقديم موازنة سنوية للحصول على موافقة المجلس النيابي وضمن المهل المحددة .

كما نصت المادة ٨٦ من الدستور ، أنه إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في مشروع الموازنة ، قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي ، يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة ، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة ، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً ، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية ، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به . ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل .

على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف اليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ، ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية .

وهنا نلاحظ ان الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية وللحكومة حقين وأوجد حلين :

– الأول : رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي ، يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة . تجبى في خلال هذا العقد ، الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى ، كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف اليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ، ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية .

– الثاني : اتخاذ قرار ، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية ، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به ، وذلك بمقابل الواجب الذي فرضه عليها وألزمها به بموجب المادة ٨٣ أي موجب تقديم موازنة ، مشترطاً عدم جواز استعمال هذا الحق ، الا إذا كانت الحكومة قد طرحت مشروع الموازنة على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل . وذلك لتامين التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، عملاً بمبدأ فصل السلطات وتعاونها وتوازنها .

"الا أنه من الناحية العملية لم تلجأ الحكومة إلى هذه الصلاحية بشكل مفرط ، حتى في حالة تأخر البرلمان عن اقرارها حيث كانت تستمر دراسة الموازنة احياناً في دورات استثنائية لغاية بداية دورة آذار العادية .

ان اعطاء السلطة التنفيذية صلاحية استثنائية في التشريع المالي يشكل استثناء للقاعدة البرلمانية الجوهرية وهي اقرار الموازنة بموجب قانون . وبالرغم من الانتقادات التي يوجهها الفقه الدستوري لهذه الصلاحية تبقى ضرورية لحث البرلمان على الإسراع في درس الموازنة وعدم التلكؤ في اقرارها "[١٠٢].

ونظراً لأهمية الموازنة أيضاً ، فقد أعطت الفقرة الرابعة من المادة ٦٥ للحكومة حق حل المجلس النيابي في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة ، فالفقرة الرابعة من المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990 التي تتحدث عن صلاحيات مجلس الوزراء تنص على ما يلي :

تناط السلطة الجرائية بمجلس الوزراء . وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ، ومن الصلاحيات التي يمارسها :

.....

4-حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية ، إذا امتنع مجلس النواب ، لغير أسباب قاهرة ، عن الاجتماع طوال عقد عادي ، أو طوال عقدين استثنائيين متواليين ، لا تقل مدة كل منهما عن الشهر ، أو في حال رد الموازنة برمتها ، بقصد شل يد الحكومة عن العمل . ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى .

وهنا تثار مسألة عدم اقرار الموازنة دون ردها الى الحكومة ، فهل يعتبر هذا الأمر بمثابة رد للموازنة ؟ . وهل تستطيع الحكومة بطلب من رئيس الجمهورية حل المجلس لهذا السبب ؟ . وخاصة أننا في حالة عدم تقيد الحكومة بمهلة طرح مشروع الموازنة على المجلس .

إن الإجابة على هذا السؤال ، تطرح مسألة دستورية بالغة الأهمية ، تتطلب دراسة مستقلة ومتأنية ، توجب برأينا النظر ، كنقطة انطلاق لها ، في سبب عدم اقرار الموازنة وعدم ردها ، فإذا كان السبب عائداً لتقصير من الحكومة أو إهمال ، أو عدم القيام بواجب دستوري ، يتعلق اقرار الموازنة على القيام به ، تفقد الحكومة برأينا حق استعمال هذه الصلاحية ، عملاً بالمبادئ القانونية التي لا تجيز للشخص الطبيعي أو المعنوي ، الاستفادة من نتائج التقصير أو الإهمال المنسوب اليه ، أما في حال عدم توفر السبب المذكور ، أو كونه ناتج عن ظروف لا علاقة للحكومة بها ، ولا تستطيع جبهها ، فإن ذلك قد يتيح إمكانية استعمال هذا الحق . مع لفت النظر الى أن هذا الإجراء يدخل في عداد الأعمال الحكومية ، التي تخرج صلاحية النظر بها عن اختصاص القضاء الإداري . كونها تدخل في إطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

---

[١٠٢] (زهير شكر)، **الوسيط في القانون الدستوري ،الجزء الثاني ، الأوضاع الدستورية في لبنان** ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،الطبعة الثانية ١٩٩٢ ص ٥٨٩-٥٩٠ .

وبالعودة الى الانفاق في العقد الاستثنائي المذكور سابقاً فقد ذكرنا ان المادة ٨٦ تنص على أن تجبى في خلال هذا العقد ، الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى ، كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف اليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ، ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية .
وهذا الأمر تعرضت له أيضاً المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على ما يلي :

١- توضع الموازنات الاثنتا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة .
أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة .

٢- يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية .

٣- يحق للحكومة قبل تصديق الموازنة ، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ، نقل اعتمادات على أساس القاعدة الاثني عشرية من احتياطي الموازنة ، لتغذية مختلف البنود .

وهنا نلاحظ ان قانون المحاسبة العمومية قد غاص فيما يتعلق بالانفاق في موضوع الموازنة الإثني عشرية اكثر من الدستور ، فالدستور تحدث فقط عن النفقات الدائمة ، وهي عملياً نفقات الجزء الأول من الموازنة و نفقات الصيانة في الجزء الثاني ، في حين أن قانون المحاسبة العمومية قد أجاز للحكومة ، أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية ، مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية ، على مختلف الإدارات العامة ، وفقاً لحاجاتها ، على أن تتقيد في هذا التوزيع ، بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية . وقد يعتبر البعض ان هذا النص يتضمن مخالفة دستورية ، كون الدستور تحدث فقط عن النفقات الدائمة ، الا أنني أرى خلاف ذلك ، لأن الدستور يتناول عادة قواعد عامة ، مجردة ويترك للقوانين تحديد دقائقها وتفاصيلها ، وذلك لتتلاءم مع متطلبات العمل التنفيذي ، وبهدف تأمين مرونة اكبر في التعديل تبعاً للظروف ، خاصة وأن الهدف الأساسي للنص الدستوري هو تأمين المصلحة العامة ، وتأمين استمرار سير المرفق العام ، وعدم شله نتيجة عدم اقرار الموازنة العامة ، فجاء القانون ضمن نفس الروحية وحدد التفاصيل ، مع الأخذ بالإعتبار ضرورة شمول القاعدة الاثني عشرية نفقات الانشاء والتجهيز .

إن الأخذ بالتفسير الحرفي للدستور ، يؤدي الى اعتبار النص المذكور في المادة ٦٠ مخالفاً للدستور ، ومع الأخذ بالاعتبار أيضاً ، أن هذا النص قد اكتسب حصانة من الطعن في دستوريته ، لانقضاء مهلة الطعن به ، علماً انه مُقَرٌّ قبل انشاء المجلس الدستوري اللبناني .

والسؤال الذي يطرح هنا يتعلق بمعرفة مدة العمل بالموازنة الاثنتي عشرية ، ذلك أن النص الدستوري قد حددها بمدة العقد الاستثنائي ، حيث نص صراحة على أن تأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية .

من العودة إلى تاريخ الموازنة العامة نجد أن عدد الموازنات الصادرة خلال المهلة الدستورية ، اي قبل بداية العام المالي هي موازنة واحدة فقط وهي تعود للعام ١٩٢٩ . ونجد ان أربعة عشر موازنة فقط قد أقرت خلال المهلة القانونية والدستورية الاضافية ، أي خلال العقد الاستثنائي المحدد في شهر كانون الثاني ، من السنة المالية المعنية بالموازنة . في حين اقرت بقية الموازنات بعد انتهاء شهر كانون الثاني او لم تقر بعد . هذا الأمر دفع بالمجلس النيابي في كل مرة انقضت فيها مدة العقد الاستثنائي إلى اصدار نص تشريعي يجيز اعتماد القاعدة الاثنتي عشرية لحين اقرار الموازنة ، بحيث شكل ذلك تغطية قانونية للإنفاق على القاعدة الاثنتي عشرية خلال الفترة التي تسبق صدور قانون الموازنة . وآخر هذه القوانين هو القانون رقم٧١٧ الصادر بتاريخ ٣/٢/ ٢٠٠٦ (إجازة جباية الواردات كما في السابق وصرف النفقات اعتباراً من اول شباط ٢٠٠٦ ولغاية اقرار الموازنة) والذي ما زال سارياً حتى تاريخه بسبب عدم إقرار الموازنات العائدة للأعوام ٢٠٠٦ وما يليها حتى اليوم .

إلا أن الأستاذ موسى أسعد خوري يرى عدم صوابية وعدم دستورية الطريقة المتبعة لتمديد مدة العمل بالقاعدة الإثني عشرية وذلك للأسباب التالية :

" أن مسألة القاعدة الاثنتي عشرية مسألة دستورية ، فقانون المحاسبة العمومية يكتفي بتذكير مقتضب بالمادة الدستورية ، وأن النص الدستوري الذي أوجد هذه القاعدة ورد فيه صراحةً أنها صالحة لشهر واحد فقط ، دون إمكانية التمديد والا استلزم ذلك تعديل الدستور ، وأن القاعدة الاثنتي عشرية مرتبطة عضوياً بقيام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لزوماً بالدعوة لعقد استثنائي حتى آخر شهر كانون الثاني ، وأن إخلال الحكومة ورئيس الجمهورية إن بموجب إرسال مشروع الموازنة في الموعد الدستوري أو بموجب دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي يؤدي إلى شلل الدولة ، وهذا ما اعتقد المشترع الدستوري أن لا الحكومة ولا رئيس الجمهورية يمكنهما الإقدام عليه ، في حين أن إخلال المجلس النيابي بإقرار الموازنة قبل نهاية شهر كانون الثاني يؤدي ، إذا احتاطت الحكومة وأرسلت مشروع الموازنة ضمن المهل ، إلى إصدار الموازنة بمرسوم ، وإلا إلى حل المجلس النيابي بقرار من الحكومة ومن رئيس الجمهورية .

كل ما عدا ذلك هو باطل وغير دستوري ويرقى إلى وضع اليد على المال العام دون مسوغ شرعي . وهذا ما يؤكده إدمون رباط في كتابه "الدستور اللبناني، اصوله وأحكامه وتفسيرها ، منشورات الجامعة اللبنانية، ١٩٨٢ ....." [١٠٣].

بالرغم من وجاهة الحجج التي يوردها هذا الراي إلا اننا لا نرى صوابته ، ذلك أن تمديد العمل بالقاعدة الاثنتي عشرية يتم بقانون ، له نفس القوة التي للموازنة العامة ، وبالتالي فإن المرجع الذي يستطيع إجازة الجباية والانفاق لمدة سنة كاملة ، يستطيع اجازتها لمدة عدة أشهر ، عملاً بالقاعدة القانونية القائلة بأن من يستطع الأكثر يستطيع الأقل ، Qui peut le plus peut le moins ، إضافة إلى أن الهدف الأساسي الذي دفع بالمشرع الدستوري إلى إقرار الموازنة الإثنتي عشرية ، هو تسيير المرفق العام والحفاظ على المصلحة العامة ، التي تحول دون توقف عجلة الدولة بسبب عدم إمكانية الانفاق ، وبالتالي فإن نفس الهدف هو ما يدفع إلى تمديد مدة العمل بالقاعدة الإثنتي عشرية ، وبذلك يتوافق إقرار هذه القاعدة برأينا مع نية المشترع الدستوري ، الذي نظن أنه لم يكن يتوقع ان تطول مدة اقرار الموازنة ، وأن تتجاوز شهر كانون الثاني ، وإلا لكان أجاز اعتماد الموازنة الإثنتي عشرية لحين إقرار الموازنة العامة دون ربطها بشهر محدد .

واضافة إلى الإنفاق على أساس القاعدة الاثنتي عشرية ، التي تحدثنا عنها آنفاً ، أجازت المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية ، المعدلة وفقاً للقانون رقم ٨٧/٤٩ تاريخ ١٩٨٧/١١/٢١عقد بعض النفقات قبل نشر الموازنة ، حيث نصت المادة المذكورة على أن لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها[١٠٤].
غير أنه يمكن ، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة ، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها ، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية ، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة أن تعقد هذه النفقات بعد بدء السنة الجديدة ، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة .

---

[١٠٣] موسى أسعد خوري ، مراجعة قضاء شامل وإبطال مقدمة إلى مجلس شورى الدولة اتخاذ إجراء احترازي للإشراف والرقابة على التصرف بالأموال العامة، ودفع تعويضات للجهات المستدعية المتضررة، وإبطال قرارات إدارية لتجاوزها حد السلطة، مع اعتماد الأصول الموجزة ، بوكالته عن دولة الرئيس السيد حسين الحسيني، الرئيس السابق لمجلس النواب ، دولة الدكتور إلياس سابا، نائب رئيس مجلس الوزراء الأسبق، وزير المالية والدفاع والنائب الأسبق ، الأستاذ غسان مخيبر، النائب في مجلس النواب ، مقدمة بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٠ ولم يبت بها لغاية تاريخه ، انما تم رد طلب وقف تنفيذ القرار المتخذ في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤ تموز ٢٠١٤، بعنوان "تأمين الاعتمادات المطلوبة للرواتب والأجور وملحقاتها من احتياطي الموازنة العامة"، غير المنشور في الجريدة الرسمية، وسائر القرارات ذات الصلة والواردة في المراجعة ، كما ورد في صحيفة الأخبار تحت عنوان القضاء يتقاعس: من أين تبدأ المحاسبة؟ للكاتب محمد وهبة ، العدد ٢٦٨٠ الثلاثاء ١ أيلول ٢٠١٥ ، فقرة مجتمع واقتصاد .

[١٠٤] وهنا اشارة ايضاً إلى سنوية الموازنة

نلاحظ أن هذه المادة ، أجازت عقد النفقات على حساب سنة مالية قبل بدئها ، " إن غاية النص هي تأمين سير المرفق العام وعدم انتظار الموافقة على نفقات غير قابلة للمناقشة لأنها ضرورية وقد استمر تنفيذها مدة طويلة" [١٠٥] . كما نلاحظ أن هذه المادة أحكام تختلف عن أحكام المادة ٦٠ المتعلقة بالقاعدة الاثنتي عشرية بما يلي :

- القاعدة الاثنتي عشرية تطبق بعد بدء السنة المالية ، في حين تطبق المادة ٥٩ قبل بدء السنة المالية وبعد بدئها وقبل نشر الموازنة .
- القاعدة الاثنتي عشرية تسمح باعتماد جزء من اثني عشر من الاعتماد شهرياً وفق قاعدة احتساب أشرنا اليها ، على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة . أما المادة ٥٩ فتسمح بعقد النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية .
- القاعدة الاثنتي عشرية تتحدث عن الاعتمادات الدائمة ، وهي عملياً معظم اعتمادات الجزء الأول من الموازنة ، وبعض اعتمادات الجزء الثاني المتعلقة بالصيانة . في حين "ان الاعتمادات المرصدة في قوانين البرامج ليست من الاعتمادات الدائمة وبالتالي فلا يجوز الاستناد الى هذه الاعتمادات لتكوين موازنة اثنا عشرية ."[١٠٦]

في حين أن المادة ٥٩ تتحدث عن الاعتمادات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها . وهنا يثار موضوع تحديد المرجع الذي يحدد هذه الإعتمادات في ضوء ارتباطها بالمصلحة العامة .

إن هذا التحديد يعود للادارة المختصة في ضوء ما تملكه من معطيات وما تتحملة من مسؤوليات في سبيل تسيير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة . وقد اعتبر ديوان المحاسبة " انه فيما خص نفقات الصيانة فإنه يمكن أخذ الاعتمادات العائدة لها على حساب السنة المقبلة سنداً للمادة ٥٩ من قانون المحاسبة

---

١٠٥ ديوان المحاسبة ، راي رقم ٢٠٠٥/٩٨ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٣ الصادر بشأن طلب بيان الرأي المقدم من تعاونية موظفي الدولة بشأن امكانية عقد النفقات الدائمة بعد بدء السنة الجديدة وعدم صدور موازنتها على حساب مشروع الموازنة وضمن حدود اعتمادات السنة السابقة . في اطار نص خاص يتشابه ضمن هذه الحيثية مع نص المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية . مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ ، ص ٣٠١ وما يليها .

[١٠٦]ديوان المحاسبة ، رأي استشاري رقم ٤٤ /٢٠٠٥ الصادر بشأن امكانية عقد نفقات العام ٢٠٠٥ على اساس القاعدة الاثني عشرية. مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ ص ١٣٨.

العمومية . باعتبار هذه النفقات هي من النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ويمكن بالتالي عقدها على حساب السنة المقبلة سنداً للمادة المذكورة .

وحيث انه بالنسبة لنفقات التجهيز والانشاء فقد اعتبر ديوان المحاسبة في عدة قرارات صدرت عنه بالموضوع منها القرارات ٢٧٣و ٢٧٤و٢٧٥/رم تاريخ ١٩٩١/٦/١٩ انه يقتضي لإمكانية أخذ الاعتمادات العائدة لهذه النفقات على أساس القاعدة الاثني عشرية صدور المرسوم المنصوص عنه في الفقرة الثانية من المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية الذي يوزع مجموع اعتمادات التجهيز والانشاء في كل موازنة اثني عشرية على مختلف الادارات العامة وفقاً لحاجاتها ، وأنه طالما ان المرسوم المذكور لم يصدر يكون الاعتماد غير متوفر وفقاً للقانون "[١٠٧] .

وبالرغم من كون نص المادة ٥٩ قد استعمل عبارة في " خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة " والتي يفهم منها الفترة الفاصلة بين إقرار الموازنة ونشرها ، إلا أن التطبيق العملي لهذه المادة ، قد أدخل ضمنها كل الفترة التي تسبق إقرار الموازنة ، ومهما طالت . ونحن نؤيد صوابية هذا الاتجاه ، وذلك ان الفترة الفاصلة بين اقرار الموازنة ونشرها ليست طويلة نسبياً ، كما أن النص قد أوجب التقيد بسقف الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة . ولو كان قصد المشترع الفترة الفاصلة بين الاقرار والنشر لربط الموافقة باعتمادات مشروع الموازنة المقر .

وبذلك نرى أن الإنفاق الذي يحصل سنداً للمادتين ٥٩ و ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية ، في غياب الموازنة العامة هو انفاق مشروع ، وجائز بنصوص دستورية وقانونية فيما يتعلق بالموازنات الاثنتي عشرية ، وبنصوص قانونية فيما يتعلق بالنفقات الحاصلة استناداً للمادة ٥٩ المذكورة سابقاً .

الا أن ما يحصل ، وخاصة في غياب الموازنة العامة فترة طويلة من الزمن ، أن لا تكفي الاعتمادات المرصدة في موازنة السنة السابقة ، التي تؤخذ كأساس في تطبيق المادتين ٥٩ و ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية ، لتسيير المرفق العام والحفاظ على المصلحة العامة ، ففي هذه الحالة قد يتعرض المرفق العام للشلل وتتعرض المصلحة العامة للضرر ، مما يوجب البحث عن حلول مشروعة لتامين سير المرفق العام والحفاظ على المصلحة العامة . وهذا ما حصل في لبنان في الفترة الممتدة منذ العام ٢٠٠٥ ولغاية تاريخه ، فما هي الإجراءات المتخذة لتسيير عجلة الدولة ؟ ، وما مدى مشروعيتها ؟ .

سنجيب على هذه الأسئلة في الفقرات التالية .

---

[١٠٧] قرار ديوان المحاسبة رقم ٣٥٥/رم تاريخ ١٩٩١/٧/١٨ ، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩١ ص ٢٣١ .

الفقرة الثالثة: الإنفاق بالإستناد إلى مشاريع قوانين الموازنة العامة عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية .

ذكرنا سابقاً أنه نتيجة لظروف أمنية و سياسية وادارية وتقنية متعددة ومعقدة ، توقف إصدار الموازنة العامة في لبنان ، في سنوات عديدة ، حيث غابت الموازنة العامة خلال السنوات التالية : ١٩٨٦-١٩٨٧-١٩٨٨-١٩٨٩-٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢-٢٠١٣-٢٠١٤-٢٠١٥-٢٠١٦ لغاية تاريخه ، إضافة إلى موازنة العام ٢٠٠٥ التي أقرت كما سبق وذكرنا في الشهر الثاني من العام ٢٠٠٦ ، بموجب القانون رقم ٥١٧ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٣ المنشور في العدد الثامن من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١١ ، أي بعد انتهاء السنة المالية . فكيف تم الإنفاق العام خلال هذه السنوات ؟ وعلى أي أساس قانوني ؟ .

نشير بداية إلى أن طريقة الإنفاق في السنوات المذكورة ، لم تكن واحدة ، بل تنوعت الوسائل المعتمدة وفقاً لما يلي :

- تم الإعتماد على القاعدة الاثنتي عشرية في الانفاق خلال السنوات ١٩٨٦-١٩٨٧-١٩٨٨-١٩٨٩ ." وكثر خلال هذه الفترة اللجوء إلى فتح اعتمادات استثنائية وسلفات الخزينة باعتبار ان الدولة كانت تعتمد من حيث المبدأ القاعدة الإثني عشرية في الصرف والجباية "[١٠٨] .
- تم الاعتماد على القاعدة الاثنتي عشرية في الانفاق وعلى المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية ، والانفاق على اساس مشروع الموازنة خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠. حيث اعتمدت موازنة العام ٢٠٠٤ كأساس لتطبيق الماتين ٥٩ و٦٠ من قانون المحاسبة العمومية ، خلال العام ٢٠٠٥ . و موازنة العام ٢٠٠٥ كأساس لتطبيق الماتين ٥٩ و٦٠ من قانون المحاسبة العمومية ، خلال السنوات اللاحقة للعام ٢٠٠٥ . ومن ثم مشروع موازنة السنة المعنية لتغطية النفقات التي تتجاوز موازنة السنة السابقة المصدقة .
- تم الاعتماد على القاعدة الاثنتي عشرية في الإنفاق وعلى المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية والانفاق على أساس سلفات الخزينة خلال السنوات -٢٠١١-٢٠١٢- و في ٢٠١٣ جزئياً . وعلى قوانين فتح اعتمادات استثنائية خلال العامين ٢٠١٢ و ٢٠١٣ .

---

[١٠٨] زهير شكر ، مرجع سابق ، ص ٥٩٠ هامش رقم ١ .

- تم الاعتماد على القاعدة الاثنتي عشرية في الانفاق وعلى المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية والانفاق على اساس قوانين فتح اعتمادات استثنائية خلال الأعوام ٢٠١٤ وما يليه حتى تاريخه . وقد سبق لنا أن استعرضنا موضوع القاعدة الاثنتي عشرية ، والمادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية ، وسنستعرض حالياً موضوع الانفاق على أساس مشروع الموازنة في السنوات المذكورة أعلاه ، على أن نتحدث لاحقاً عن الإنفاق استناداً لسلفات الخزينة ، ولقوانين فتح الاعتمادات الإستثنائية .

بالنسبة للسنوات الممتدة من العام ١٩٨٦ لغاية العام ١٩٨٩ فإن الأحداث الأليمة التي مر فيها لبنان نتيجة الحرب الأهلية ، حالت دون إقرار الموازنة وشكلت ظرفاً استثنائياً أجاز الخروج عن مبدأ إقرار الموازنة للسنوات المذكورة واعتماد طريقة الإنفاق التي سبق أن أشرنا إليها سابقاً .

أما فيما يتعلق بالأسباب التي حالت دون إقرار الموازنة العامة خلال السنوات ٢٠٠٦ ولغاية تاريخه فقد ارتبطت كما ذكرنا في فقرة سابقة ، بالأزمة السياسية التي شهدها لبنان منذ ١٤ شباط ٢٠٠٥ ، حين وقعت جريمة اغتيال رئيس الحكومة السابق الرئيس الشهيد رفيق الحريري ، وما رافقها من تداعيات وتجاذبات ، والظروف التي رافقت استقالة حكومة المغفور له الرئيس عمر كرامي ، وتشكيل حكومة جديدة ، ومن ثم الخلاف السياسي الذي أدى إلى استقالة بعض الوزراء من حكومة الرئيس فؤاد السنيورة ، وما نتج عنها من نتائج ، تمثلت بعدم انعقاد المجلس النيابي فترة طويلة من الزمن ، وعدم استلام المجلس النيابي مشاريع قوانين من حكومة اعتبرها البعض وقتئذٍ فاقدةً للميثاقية، وما تخلل تلك الفترة من اعتداء اسرائيلي في تموز من العام ٢٠٠٦ ، وأحداث السابع من أيار العام ٢٠٠٨ ، ومن ثم الأزمة السياسية التي رافقت عمل حكومتي الرئيسين سعد الحريري ونجيب ميقاتي ، وما أثير خلالها من إشكالات مالية – إدارية مرتبطة ، بحسابات وزارة المالية ، والتي ما تزال مستمرة لغاية تاريخه مع حكومة الرئيس تمام سلام . جميع هذه الظروف شكلت ظروفاً استثنائية ، عاشها لبنان ، أثرت بشكل كبير على استقراره ، وعلى استقرار وانتظام عمل المؤسسات الدستورية فيه ، مما حال دون إقرار الموازنة العامة للسنوات الممتدة من العام ٢٠٠٦ ولغاية تاريخه ، ومع التذكير دائماً بموازنة العام ٢٠٠٥ التي أقرت خلال العام ٢٠٠٦ .

ومن مراجعة بسيطة لمشاريع الموازنة العائدة للعوام المذكورة ، والتي سبق أن عرضناها ، نعيد التذكير بالجدول المرفق حيث سجلنا الملاحظات التالية[١٠٩] :

موازنة العام	الاحالة	التاريخ	ملاحظات
٢٠٠٦	مرسوم نافذ حكماً رقم ٤٠	٢٠٠٧/٢/٢٢	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة[١١٠]
٢٠٠٧	مرسوم نافذ حكماً رقم ٤٠٣	٢٠٠٧/٦/١٣	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة
٢٠٠٨	مرسوم نافذ حكماً رقم٩٧٧	٢٠٠٧/١١/٢٤	لم يستلم المجلس النيابي مرسوم الاحالة
٢٠٠٩	مرسوم رقم ٢٣٦٤	٢٠٠٩/٦/٢٠	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١٠	مرسوم رقم ٤٦٠٠	٢٠١٠/٧/٩	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١١	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة
٢٠١٢	مرسوم رقم ٨٦٤٠	٢٠١٢/٨/٨	لم يتم إقرار الموازنة
٢٠١٣	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة
٢٠١٤	----------	----------	لم تتم احالة مشروع قانون الموازنة

إن مواجهة الظروف الاستثنائية ، والتي بدأت في العام ٢٠٠٥ ، أوجب اللجوء إلى تدابير استثنائية ، تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية وتستمد مشروعيتها من هذه الظروف، كونها تتوفر فيها جميع شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية التي أشرنا اليها سابقاً ، وقد بدأ ذلك مع موازنة العام ٢٠٠٥ التي تأخرت الحكومة بإحالتها إلى المجلس النيابي ، فهذه الإحالة قد تمت بموجب المرسوم رقم ١٥٧٨٤ تاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٤ . مسبوقة بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ المتضمن «الموافقة على الاستمرار بعقد وصرف ودفع الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها على

---

[١٠٩] جميع المعطيات المدرجة في الجدول التالي مأخوذة من كتاب الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة ، للاستاذ عدنان ضاهر ، وهذا المرجع سبقت الإشارة إليه . ص ٥٣٧ وما يليها .

[١١٠] ويلاحظ أنه وارد خارج سنة ٢٠٠٦ .

أساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ بانتظار إقرار المشروع المذكور . وقد اقر هذا المشروع بموجب القانون رقم ٧١٥ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٣ ، متضمناً في المادة ٣٢ منه اجازة من المجلس النيابي بعقد وتصفية وصرف ودفع النفقات الدائمة قبل تصديق الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ ، فقد نصت المادة المذكورة على ما يلي :

" اجيز ، بصورة استثنائية عقد وتصفية وصرف ودفع النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها على أساس الاعتمادات الملحوظة في قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٥ ، والحاصلة قبل تصديق الموازنة للعام ٢٠٠٥ ".

وبذلك نرى أن المشرع اللبناني قد وافق على تسوية النفقات التي جرت قبل إقرار الموازنة ، متجاوزة القاعدة الإثنتي عشرية واعتمادات العام السابق . مما شكل سابقة تشريعية يمكن اعادة اعتمادها لتسوية النفقات التي جرت في الأعوام اللاحقة .

إلا أنه يقتضي في هذا المجال الإنتباه إلى أن قرار مجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ قد حصر الإنفاق الإستثنائي بالرواتب وملحقاتها وسائر النفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ولم يشملها جميع الإعتمادات الملحوظة في مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ ، بما يعني حصرها بنفقات الجزء الأول من الموازنة تقريباً ونفقات الصيانة فقط في الجزء الثاني . دون بقية اعتمادات الجزئين الثاني والثالث .

تكررت عملية الإنفاق بالإستناد إلى مشروع الموازنة في الأعوام ٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩ ، ٢٠١٠ ، وذلك بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء وفقاً لم يلي :

العام	رقم القرار	تاريخه	النفقات التي يشملها
٢٠٠٦	١٩	٢٠٠٦/٩/١٥	الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها.
٢٠٠٧	١٢٨	٢٠٠٧/٦/٧	الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها.

الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها.	٢٠٠٨/٢/٧	٢٦	٢٠٠٨
الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها.[111]	٢٠٠٩/٦/١٨	١٠٧	٢٠٠٩
الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها.	٢٠١٠/٧/٢١	٤٥	٢٠١٠

إن الإنفاق بالاستناد إلى مشروع موازنة لم يقر يخالف من حيث المبدأ قانون المحاسبة العمومية الذي ينص صراحة في المادة ٥٧ على أن لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة . ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها . الا أننا نرى هذا المبدأ يمكن الخروج عنه في الظروف الاستثنائية ، عند تعرض المرفق العام للشلل ، بما يؤدي إلى الاضرار بالمصلحة العامة ، وذلك ضمن الحد الأدنى الذي يتيح استمرار المرافق العامة وقيامها بمهامها الأساسية . وهذا ما أخذ به ديوان المحاسبة بعد تردد ، إذ أن متابعة اجتهادات ديوان المحاسبة خلال تلك الفترة تبين أن الديوان قد رفض في البداية ، الانفاق بالاستناد إلى مشروع الموازنة ، حيث رأى " إن عقد نفقة شراء الأدوية موضوع الملف المعروض استناداً لأحكام المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية ، دون التقيد بسقف الإعتماد المخصص لشراء أدوية الملحوظ في موازنة العام ٢٠٠٤ والبالغ /٤٠,٨٠٠,٠٠٠,٠٠٠ / ل.ل. بل بالاستناد إلى الزيادة الواردة في مشروع موازنة العام ٢٠٠٥ والبالغة أربعة مليارات ليرة قبل إقرار وتصديق ونشر هذه الموازنة عملاً بقرار مجلس الوزراء الآنف الذكر[112] والذي جاء مخالفاً لمضمون المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية يقع في

---

[111] القرار رقم ١٠٧ هو تعديل للقرار رقم ٣٨ تاريخ ٢٠٠٩/٦/١٢ الذي **أجاز تغطية جميع النفقات** خلال العام ٢٠٠٩ من الاعتمادات الملحوظة بمشروع موازنة العام المذكور .

[112] المقصود قرار مجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ الذي وافق على الاستمرار بعقد وصرف ودفع الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها على أساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ بانتظار اقرار هذا المشروع .

غير موقعه القانوني ويقتضي بالتالي عدم الموافقة عليه . " [113] كما رأى في قرار آخر " إن استناد الإدارة لقرار مجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ المتضمن «الموافقة على الاستمرار بعقد وصرف ودفع الرواتب وملحقاتها وسائر النفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها على أساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ بانتظار اقرار المشروع » والمخالف لأحكام المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية يقع في غير موقعه القانوني وذلك للأسباب التالية :

١. ان المادة ٥٩ هي استثناء للقاعدة العامة الواردة فيها والتي نصت على ان لا تعقد اي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها وان الاستثناء يقتضي أن يفسر حصرياً ، أي ضمن الشروط الواردة فيه وهو التقيد بسقف اعتمادات السنة السابقة .
٢. ان قرار مجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ المذكور أعلاه لا يمكن اعتباره تعديلاً لنص المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية عملاً بمبدأ الشرعية وتسلسل القواعد القانونية ".[114]

إلا أن ذلك لم يدم طويلاً حيث عاد ديوان المحاسبة ونتيجة للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد عن رأيه السابق ، معطياً موافقته على السير بالملفات المعروضة عليه لإجراء الرقابة المسبقة ، والمستندة إلى مشروع موازنة العام المعني وذلك للأسباب التالية :

" أن عدم اقرار الموازنة العامة منذ سنة ٢٠٠٥ ادى إلى عرقلة عمل المرافق العامة .

وبما انه يستفاد من قرار مجلس الوزراء المرفق انه لم يحدد جهة معينة أو شخصاً معيناً من اشخاص القانون العام إنما اقتصرت أحكامه على تحديد النفقات من حيث نوعها وهي النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة استمرارها ، والحاصلة قبل تصديق موازنة موازنة العام ٢٠٠٧ .

وبما ان اجتهاد الديوان في اطار الرقابة الإدارية المسبقة قد كرس ما أقره مجلس الوزراء تأميناً لحسن سير المرافق العامة وحفاظاً على المصلحة العامة "[115] لا بل إن ديوان المحاسبة قد ذهب في أحد آرائه أبعد

[113]ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٢٧٩/ ر.م تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٥ ، الصادر بشأن اثنا عشر مشروع عقد اتفاق رضائي مع بعض شركات الأدوية لشراء ادوية لزوم وزارة الصحة العامة . مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ ص ٥٥٤ .

[114]ديوان المحاسبة ، قرار رقم ١٤٦٨/ ر.م تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٦ ، الصادر بشأن ملحق اتفاق لتحقيق مواد مخبرية لصالح الطبابة العسكرية . مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٥ ص ٥٦٢ .

[115]ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٠٠٩/١٢ تاريخ ٢٠٠٩/١/١٩، الصادر بشأن امكانية صرف النفقات الدائمة على أساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع موازنة العام ٢٠٠٧ . مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال

أبعد من ذلك حين اعتبر " انه، وفقاً لما جاء في المادة /٦٠/ من قانون المحاسبة العمومية فإن الموازنة الاثني عشرية هي من الموازنات الشهرية التي ينبغي العمل بمقتضاها لتسيير أمور وأعمال الدولة عندما يتأخر مجلس النواب في التصديق على مشروع الموازنة للعام المقبل أو عندما يكون التأخير ناجماً عن تأخر الحكومة في إعداد مشروع الموازنة وإيداعها المجلس النيابي ، وبالتالي ، فإن هذه الموازنة تقتصر على الحد الأدنى الضروري لمتابعة العمل الحكومي المتمثل بالنفقات الدائمة ، أو النفقات التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها .

وبما أنه ونظراً لعدم مقاربة قانون المحاسبة العمومية إلى طرق وأصول الإنفاق بغياب موازنات لم تُقِر منذ ست سنوات ، ونظراً لغلاء المعيشة وارتفاع أسعار المواد الأولية والسلع مع ما يستتبع ذلك من نفقات إضافية ، كلها عناصر جعلت من الإستحالة التقيد بسقف الاعتمادات الملحوظة في قانون موازنة العام ٢٠٠٥ .

وبما انه في ضوء كل هذه الظروف ، فإن تسيير المرافق العامة وفقاً للغايات المعدة لها اساساً يتطلب اعتماد وتطبيق قواعد استثنائية غير مألوفة في الظروف العادية ، على ان يتم اعتمادها في اطار الشفافية وبما يضمن ويؤمن الحفاظ على الاموال العمومية .

وبما ان القول بعكس ذلك من شأنه شل عمل الدولة والاضرار بمصالح المواطنين ، الامر الذي لا يمكن القبول به تحت اي ظرف من الظروف "[١١٦].

وبذلك نجد أن ديوان المحاسبة ، بصفته محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ، وتمارس رقابة مسبقة ولاحقة في مجال تنفيذ الموازنة ، قد أخذ بنظرية الظروف الاستثنائية مجيزاً اعتماد وتطبيق قواعد استثنائية غير مألوفة في الظروف العادية ، على أن يتم اعتمادها في اطار الشفافية وبما يضمن ويؤمن الحفاظ على الاموال العمومية .

ونشير في هذا المجال ، أن عدم الأخذ بهذه النظرية كان من شأنه أن يشل عمل الدولة ، ويضر بمصلحة المواطنين والمصلحة العامة ، ذلك أن الاكتفاء بالإنفاق بالقدر الذي تتضمنه موازنة العام ٢٠٠٥ ، لا يكفي لتغطية حاجات الإدارة ، وخاصة إذا ما تذكرنا أن قرارات مجلس الوزراء التي أجازت الإنفاق على

العامين٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ٤٢ . علماً أن طلب الرأي قدم ورد إلى ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٢٢ بموجب الكتاب رقم ٤٣٥٤/ص١ تاريخ ٢٠٠٧/٨/١٠ من قبل مدير عام تعاونية موظفي الدولة .

[١١٦] ديوان المحاسبة ، راي استشاري وقم رقم ٢٠١١/٥٢ تاريخ ٢٠١١/٥/٤ ، الصادر بشأن طلب وزارة الشؤون الاجتماعية الافادة عن الموازنة الواجب اعتمادها في العام ٢٠١١. مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العامين ٢٠١١-٢٠١٢ ص ١٨٩ .

أساس مشروع موازنة السنة المعنية قد حصر ذلك بالرواتب وملحقاتها وسائر النفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ، والتي تعجز أرقام موازنة العام ٢٠٠٥ عن تغطيتها . ويظهر الجدول التالي من بين المعطيات التي يتضمنها ، مقدار الإنفاق السنوي الفعلي خلال السنوات الممتدة من العام ٢٠٠٥ لغاية العام ٢٠١٥ والتي تبين مقدار الحاجة السنوية الفعلية للدولة . [١١٧] والتي تتجاوز الاعتمادات المتاح استعمالها استناداً للمادتين ٥٩ و ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية ، حيث ارتفعت النفقات الفعلية من مبلغ ١٠,٢٠٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. خلال العام ٢٠٠٥ ، لتبلغ ١٧,٠٤٧,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل عام ٢٠١٠، ولتصل إلى ٢٠,٦٥٥,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. عام ٢٠١٥ .

الأثر المالي للانفاق الإضافي على الاستدانة والسيولة

المبالغ بمليارات الليرات	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
الايرادات	7,405	7,316	8,749	10,553	12,705	12,684	14,070	14,164	14,201	16,400	14,576
النفاقات	10,203	11,879	12,587	14,957	17,167	17,047	17,600	20,081	20,563	21,032	20,655
العجز	-2,798	-4,564	-3,838	-4,404	-4,462	-4,363	-3,530	-5,918	-6,362	-4,632	-6,079
إجمالي الدين العام	57,985	60,857	63,364	70,941	77,112	79,298	80,887	86,959	95,710	100,356	106,010
الناتج المحلي الإجمالي	32,396	33,238	37,497	44,061	53,482	57,918	60,414	66,481	71,185	74,656	77,478
العجز/الناتج المحلي	%8,6	%13,7	%10,2	%10,0	%8,3	%7,5	%5,8	%8,9	%8,9	%6,2	%7,8
إجمالي الدين العام/الناتج المحلي الإجمالي	%179,0	%183,1	%169,0	%161,0	%144,2	%136,9	%133,9	%130,8	%134,5	%134,4	%136,8

١١٧جريدة الأخبار ، جدول مرفق بمقال لهيثم الموسوي بعنوان تقرير وزير المال: الإنفاق الإضافي يشكل خطراً كبيراً ، العدد ٢٨١١ الجمعة ١٢ شباط ٢٠١٦ ، قسم مجتمع واقتصاد .

الفقرة الرابعة : الإنفاق بموجب سلفات الخزينة ، عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية .

لقد تعرضت طريقة الإنفاق على أساس مشاريع الموازنات إلى انتقادات شديدة ، تداخلت فيها العوامل القانونية ، بالعوامل السياسية ، واستعملت هذه الانتقادات في المعارك السياسية المحتدمة في لبنان ، على نطاق واسع . وقد أدى ذلك مع تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في العام ٢٠١١ ، إلى محاولة الخروج من طريقة الإنفاق المذكورة ، التي اعتبرت من قبل منتقديها مخالفة للدستور والقانون . فلجأت الحكومة الجديدة ، وبسبب عدم وجود موازنة ، إلى اعتماد طريقة أخرى للإنفاق عبر سلفات الخزينة ، اعتبرها منتقدو الإنفاق على أساس مشاريع الموازنة ، طريقة قانونية تجيز تجاوز قانون موازنة العام ٢٠٠٥ ، دون الوقوع في مخالفات قانونية ودستورية . فإلى أي مدى كانت وجهة النظر هذه صحيحة ؟ . وهل يعتبر الإنفاق على أساس سلفات الخزينة قانونياً ؟ . وضمن اية ظروف ومعايير ؟ . سنحاول الإجابة على هذه السئلة من خلال هذه الفقرة .

سلفات الخزينة وسيلة للإنفاق العام ! ، قد يبدو هذا الأمر غريباً بعض الشيئ ، وقد يبدو ثقيلاً على مسامع العارفين بآليات الإنفاق العام ، التي تفترض وجود موازنة مصدقة وفق أصول معينة ، وأن يتم هذا الإنفاق وفق أصول خاصة محددة بشكل دقيق في قانون المحاسبة العمومية ، وفي الأنظمة المالية العائدة للمؤسسات العامة . ذلك ان سلفات الخزينة لم تكن يوماً وسيلة من وسائل الإنفاق العام العادية ، إنما وجدت لتكون استثناء على القواعد العامة المحددة للإنفاق ، خاصة وأنها في جوهرها ليست انفاقاً ، إنما هي دين ، يترتب في ذمة الجهة المستلفة ، وواجب التسديد في أجل محدد ، وهي تعتبر خروجاً على المبدأ العام الذي يفرض قيوداً وضوابط للإنفاق من الأموال العمومية . إضافة إلى وضوح نص المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت صراحة على أنه **لا تعقد نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة** .

فما هي سلفات الخزينة ؟ وما هي النصوص الناظمة لها ؟ وكيف تعطى؟ ولمن تعطى ؟ وكيف تسدد وتسترد قيمتها الى الخزينة العامة ؟ .

سلفات الخزينة هي بحسب قانون المحاسبة العمومية إمدادات تعطى من موجوداتها :

- لتموين مستودعات الإدارات العامة بلوازم مشتركة بين أكثر من إدارة واحدة .
- لشراء مواد قابلة للخزن ومعدة للاستعمال في سنة مالية جارية أو لاحقة .

- لتغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المستقلة المنشأة بقانون .[118]

وبذلك نرى أن قانون المحاسبة العمومية ، قد حدد تعريف سلفات الخزينة . كما حدد الحالات التي تعطى فيها ، وقد كانت المادة ٢٠٥ من نفس القانون ، قبل تعديلها ، قد أجازت في حالات استثنائية طارئة إعطاء سلفات خزينة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وقد اعتمد هذا النص لإعطاء الإدارات سلف خزينة ثم ما لبث أن تبين أنه ملغى بموجب القانون رقم ٤١ تاريخ ١٩٩١/٢/١٤ .

كيف تعطى سلفات الخزينة ؟ وما هي شروطها ؟ .

تعطى سلفات الخزينة للغاية المحددة في المادة ٢٠٣ من هذا القانون بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية وطلب الإدارات المختصة . ويتوجب على الحكومة أن تطلع المجلس النيابي على السلفات المقررة بظرف شهر.[119]

وعلقت المادة ٢٠٤ من قانون المحاسبة العمومية منح سلفات الخزينة المعدة لتغذية أحد الصناديق المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ٢٠٣ على تثبت وزير المالية من إمكان الجهة المستلفة إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة لتسديدها ، وعلى تعهد الجهة المستلفة بأن ترصد في موازنتها إجبارياً الإعتمادات اللازمة لتسديد السلفة في المهلة المحددة . كما اشترطت موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الإثني عشر شهراً . و تنص المادة ٢٠٦ من نفس القانون على أن يذكر في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، القيم على السلفة في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢٠٣ السابقتين ، والجهة المستلفة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة نفسها . والغاية من السلفة ، ومقدارها ، وطريقة دفعها ، وشروط تسديدها ، وغيرها من الشروط التي يرى وزير المالية ضرورة فرضها .

وتنص المادة ٢٠٩ على أن تسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢٠٣ من هذا القانون بموجب حوالات دفع صادرة على الموازنة. وتسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة نفسها بإعادة قيمتها نقداً إلى الخزينة ضمن المهل المحددة لذلك . كما توجب المادة ٢١٠ على المحتسب أن يلاحق تسديد سلفات الخزينة وفقاً للشروط التي أعطيت بموجبها وضمن المهل المحددة . ويمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية أن يمدد مهلة التسديد في الحالات والظروف الاستثنائية .

---

[118] المادة ٢٠٣ من قانون المحاسبة العمومية .

[119] المادة ٢٠٥ من قانون المحاسبة العمومية .

وأوردت المادة ٢١٢ أنه إذا تأخرت إحدى الإدارات المستلفة عن تسديد سلفة الخزينة المعطاة لها حق لمحتسب المالية المركزي أن يقتطعها رأساً مما يكون لهذه الإدارة من أموال لدى الخزينة .

كما تنص المادة ٢١٣على أن يضم إلى مشروع قانون قطع الحساب بيان بسلفات الخزينة المعطاة وفقاً لأحكام المادة ٢٠٣ من هذا القانون وبما سدد منها خلال سنة الموازنة .

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال هو ، هل أن الحكومة قد تقيدت بالشروط المفروضة قانوناً لإعطاء سلفات الخزينة ؟ .

إن الإجابة على هذا السؤال تستدعي الاطلاع على بعض المراسيم التي أعطيت بموجبها سلفات الخزينة ، وهي تتشابه إلى حد بعيد في مندرجاتها ، وما تتضمنه من نصوص وأحكام . إلا أن ضرورات البحث توجب التمييز بين السلفات المعطاة للادارات العامة وتلك المعطاة للمؤسسات العامة .

بعض مراسيم سلفات الخزينة المعطاة للمؤسسات العامة .

المرسوم رقم ٦٣١٩ تاريخ ٢٠١١/٩/١٦ (إعطاء مجلس الإنماء والاعمار سلفة خزينة)[١٢٠] .

المرسوم رقم ٦٩٥٨ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه لبنان الجنوبي سلفة خزينة)[١٢١] .

المرسوم رقم ٦٩٥٩ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه البقاع سلفة خزينة)[١٢٢] .

المرسوم رقم ٦٩٦٠ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه لبنان الشمالي سلفة خزينة)[١٢٣] .

حددت المادة الأولى من هذه المراسيم كيفية تسديد السلفة كما يلي : " تحدد أصول وقواعد تسديد هذه السلفة بقانون خاص " كما نصت المادة الثالثة من كل منها على أن : " يعتبر مجرد استعمال الجهة المستلفة لأي جزء من السلفة إقراراً منها بالقدرة على التسديد وفق الأسس المنصوص عنها في المادة الأولى من هذا المرسوم " .

وهنا تطرح التساؤلات التالية :

- هل تستطيع الحكومة الزام البرلمان بإصدار قوانين معينة أياً تكن غايتها أو مضمونها ؟ .

---

[١٢٠] الجريدة الرسمية ، العدد ٤٤ تاريخ ٢٠١١/٩/٢٢ ص ٣٥٥٤ .

[١٢١] الجريدة الرسمية ، العدد ٥٧ تاريخ ٢٠١١/١٢/٨ ص٤٩٧٠ .

[١٢٢] الجريدة الرسمية ، العدد ٥٧ تاريخ ٢٠١١/١٢/٨ ص٤٩٧١

[١٢٣] الجريدة الرسمية ، العدد ٥٧ تاريخ ٢٠١١/١٢/٨ ص٤٩٧١

- هل يمكن للجهة المستلفة أن تعرف مسبقاً ما قد يتضمنه القانون الخاص المذكور في حال التسليم بصدوره مستقبلاً ؟ يترتب على ذلك أن الإقرار المفترض يكون غير صحيح من الناحية القانونية .
- كيف تسدد السلفة إذا لم يصدر القانون الخاص المطلوب ؟ .

إن السلطة التنفيذية لا تستطيع إلزام السلطة التشريعية بإصدار أي قانون مهما كان شكله أو مضمونه ، والأسئلة الباقية ، قد لا تجد جواباً . يضاف إلى ذلك عدم مراعاة أحكام المادة ٢٠٤ التي علقت منح السلفة على تثبت وزير المالية من إمكان الجهة المستلفة إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة لتسديدها ، وعلى تعهد الجهة المستلفة بأن ترصد في موازنتها إجبارياً الاعتمادات اللازمة لتسديد السلفة في المهلة المحددة . وليس على إقرار الجهة المستلفة بالقدرة على التسديد وفق الأسس غير المحددة مسبقاً لتتأكد من قدرتها على الالتزام بها . علماً أن المادة ٢٠٩ نصت صراحة على أن تسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢٠٣ من هذا القانون بموجب حوالات دفع صادرة على الموازنة . وتسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة نفسها بإعادة قيمتها نقداً إلى الخزينة ضمن المهل المحددة لذلك .

وبالتالي فإن النص المتعلق بكيفية تسديد السلفة الوارد في المراسيم المذكورة سابقاً ، لا يتوافق مع أحكام المادة ٢٠٩ المذكورة أعلاه وأحكام المادة ٢٠٦ التي أوجبت أن يحدد في نص إعطاء السلفة شروط تسديدها .

لقد أوجبت المادة الخامسة من المرسوم ٦٣١٩ على كل من مدير الصرفيات ومدير الموازنة ومراقبة النفقات ومدير الخزينة والدين العام في وزارة المالية والمحتسب لدى مجلس الإنماء والإعمار كل في نطاق اختصاصه ملاحقة ومراقبة تسديد السلفة في مواعيدها ، كما أوجبت المادة الخامسة من المراسيم الأخرى موضوع البحث على كل من مدير الصرفيات ومدير الموازنة ومراقبة النفقات ومدير الخزينة في وزارة المالية وجهاز المحاسبة في مؤسسة المياه المعنية كل في نطاق اختصاصه ملاحقة تسديد السلفة في مواعيدها . فهل ينطبق هذا النص مع نص المواد ٢١٠ و ٢١١ و ٢١٢ المذكورة أعلاه التي أعطت صلاحية أو واجب المتابعة واتخاذ الإجراءات لمحتسب المالية المركزي أي مدير الخزينة ، وذلك بعد أن فصلت مديرية الدين العام عن مديرية الخزينة ، ومع ذلك ما زلنا نجد أن بعض المراسيم الصادرة ما زال يعتمد تسمية مدير الخزينة والدين العام مما يدعو إلى الاستغراب . وبذلك نرى أن المرسوم ٦٣١٩ والمراسيم الأخرى موضوع البحث أوجبت على بعض الموظفين واجبات سيحول دون إمكانية القيام بها عدم مسكهم حسابات سلفات الخزينة الممسوكة من قبل مديرية الخزينة أولاً . وعدم امتلاكهم صلاحيات قانونية لإجبار الجهة المستلفة

على التسديد كالحجز على أموال الجهة المستلفة أو تعويضات القيم على السلفة ثانياً ، إضافة الى أن محتسب مجلس الانماء والإعمار وجهاز المحاسبة في مؤسسات المياه يجب أن يكون مسؤولاً عن التسديد وليس ملاحقة التسديد . مع ملاحظة عدم الطلب من محتسب مؤسسات المياه القيام بالواجب المطلوب من محتسب مجلس الانماء والاعمار ومع التأكيد على أن المحتسب المسؤول عن ملاحقة التسديد هو محتسب المالية المركزي .

مراسيم سلفات الخزينة المعطاة للإدارات العامة

المراسيم الصادرة خلال العام ٢٠١١

سنعرض لخمسة أمثلة من هذه المراسيم على النحو التالي :

المرسوم رقم ٧٣٠٤ تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨ إعطاء وزارة التربية والتعليم العالي سلفة خزينة [١٢٤] .

المرسوم رقم ٧٣٠٥ تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨ إعطاء وزارة التربية والتعليم العالي سلفة خزينة[١٢٥] .

المرسوم رقم ٦٩٥٢ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ إعطاء سلفة خزينة لوزارة الثقافة[١٢٦] .

المرسوم رقم ٦٨١٩ تاريخ ٢٠١١/١١/١٦ إعطاء سلفة خزينة لوزارة الطاقة والمياه[١٢٧] .

المرسوم رقم ٧١٢٦ تاريخ ٢٠١١/١٢/٥ إعطاء وزارة الصحة العامة سلفة خزينة[١٢٨] .

حددت الغاية من المرسوم الأول " مساهمة من وزارة التربية والتعليم العالي الى الجامعة اللبنانية لدفع رواتب الطلاب المقبولين في شهادة الكفاءة في كلية التربية في الجامعة اللبنانية للتعيين بوظيفة استاذ تعليم ثانوي في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي . وحددت الغاية من المرسوم الثاني بتنفيذ عقد مصالحة لدفع بدل اشغال مدرسة . أما المرسوم الثالث فحددت غايته لتسديد نفقات صيانة التجهيزات الفنية في المتحف الوطني . في حين حددت الغاية في المرسوم الرابع بصرف النفقات اللازمة لتنفيذ مشاريع ملحة في مختلف

---

[١٢٤] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٢ تاريخ ٢٠١٢/١/١٢ ، ص ٦٥ .

[١٢٥] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٢ تاريخ ٢٠١٢/١/١٢ ، ص٦٦ .

[١٢٦] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٥٧ تاريخ ٢٠١١/١٢/٨ ، ص ٤٩٧٣ .

[١٢٧] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٥٥ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٤ ، ص ٤٨١٩ .

[١٢٨] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٥٨ تاريخ ٢٠١١/١٢/١٥ ، ص٥٠١٦ .

المناطق اللبنانية وفق توزيع محدد في متنها . كما حددت الغاية من المرسوم الأخير بتسديد نفقات التشغيل للمستشفيات الحكومية .

وبذلك نرى ان الغاية من هذه المراسيم هي دفع نفقات عادية مثلها مثل جميع المراسيم الأخرى التي أعطيت لجميع الإدارات العامة وبالتالي لتغطية إنفاق عادي وليس استثنائي أو طارئ ، وكان بالإمكان اللجوء إلى النقل من احتياطي الموازنة لتأمين الاعتمادات اللازمة . (باستثناء المرسوم الرابع الذي استعمل عبارات ملحة وماسة واستثنائية معدة سابقاً وغير منفذة والمرسوم الخامس الذي أدخل وزارة الصحة العامة بمهام تسديد نفقات المستشفيات الحكومية الجديدة التي يفترض أنها تتمتع بالاستقلالين المالي والإداري و بموازنتها المستقلة وكان بالإمكان تخصيصها مباشرة بسلف الخزينة) . وهنا يقتضي إعادة التذكير بنص المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية التي تنص صراحة ، على أن لا تعقد نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة ، وبالتالي ليس في سلفات الخزينة .

إن جميع هذه المراسيم تتضمن أيضاً أن تحدد طريقة التسديد وأصوله بقانون خاص وبالتالي تثار هنا نفس الملاحظة السابقة الا أن ما يجب التوقف عنده هو نص المادة الثالثة التي ورد فيها : " يعتبر استعمال الجهة المستلفة لأي جزء من السلفة إقراراً منها بالقدرة على التسديد وفق الأسس المنصوص عنها في المادة الأولى من هذا المرسوم " . باستثناء المرسوم الرابع الذي لم يتضمن نصاً مماثلاً . فهل تملك الادارات العامة التي أعطيت السلفات قدرة على التسديد بمعزل عن موازنة الدولة ؟ . هل تملك واردات خاصة بها ؟ . أم أنها تستفيد من واردات الدولة لتأمين نفقاتها ؟ . وبالتالي فإن الاعتبار الوارد لا معنى له . خاصة إذا ما علمنا أن التسديد في حال حصوله ليس أمامه سوى طريقة واحدة وهي لحظ اعتمادات في قانون الموازنة العامة ، أو قانون خاص ، وفي كلتا الحالتين لا بد من وجود دور أساسي ومركزي لوزارة المالية .

أما فيما يتعلق بالجهة المسؤولة عن متابعة ومراقبة التسديد تثار هنا نفس الملاحظة المثارة سابقاً حول نفس الموضوع مع إضافة ما يلي :

أوجب المرسوم رقم ٦٩٥٢ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ المتعلق بإعطاء سلفة خزينة لوزارة الثقافة ، و المرسوم رقم ٧١٢٦ تاريخ ٢٠١١/١٢/٥ المتعلق بإعطاء وزارة الصحة العامة سلفة خزينة – اضافة الى المدراء المذكورين سابقاً في وزارة المالية – على المحتسب لدى وزارة الثقافة والمحتسب لدى وزارة الصحة العامة متابعة ومراقبة التنفيذ ، فهل يوجد محتسب لدى وزارة الثقافة ؟ وهل يوجد محتسب لدى وزارة الصحة العامة ؟ . بالتأكيد لا يوجد ، كون المحتسب المختص هو محتسب المالية المركزي [١٢٩]. كما أن المرسوم رقم

[١٢٩] «المادة ١٦٠من قانون المحاسبة العمومية : المحتسبون فئتان : مركزي ومحلي .

٦٨١٩ تاريخ ٢٠١١/١١/١٦ (إعطاء سلفة خزينة لوزارة الطاقة والمياه) ، قد أضاف الى المدراء في وزارة المالية المذكورين مراقب عقد النفقات وجهاز المحاسبة . دون أن يحدد من هو المسؤول في جهاز المحاسبة المطلوب منه القيام بذلك ، وبعد أن عين قيماً على السلفة خلافاً للقانون الذي لا يوجب تعيين قيم الا في الحالتين الأولى والثانية من المادة ٢٠٣ ، كما أنه لم يوضح كيف سيتمكن مراقب عقد النفقات من متابعة ومراقبة التسديد في حين أن مسك حسابات سلفات الخزينة هي من مهام مديرية الخزينة ، كون مدير الخزينة هو محتسب المالية المركزي ، الذي يتولى هذا الأمر بواسطة دائرة المحاسبة والصناديق ، اضافة الى عدم امتلاك مراقب عقد النفقات أي صلاحية لحجز أموال عائدة للقيم أو الإدارة مع مراعاة الملاحظة المذكورة سابقاً بشأن القيم على سلفات الخزينة .

إن سلفات الخزينة الصادرة خلال العام ٢٠١١ شملت تقريباً جميع الإدارات العامة وغطت جميع نفقاتها سواء تلك المتعلقة بالنفقات العادية أي نفقات الجزء الأول ، أو النفقات الاستثمارية أو ما يسمى بنفقات والتجهيز والإنشاء ، أي نفقات الجزء الثاني (أ) من الموازنة كما شملت أيضاً نفقات الجزء الثاني (ب)

١– المحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها، وعن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة.

٢– المحتسب المحلي هو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة، ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة ودفع نفقاتها لحساب المحتسب المركزي المرتبط به .

٣– يجوز في بعض الإدارات العامة تكليف محتسبها المركزي توحيد جميع عمليات المحتسبين المحليين التابعين له، سواء أكانت هذه العمليات عائدة للموازنة أو خارجة عن نطاقها .

٤– إذا كان لدى إحدى الإدارات العامة محتسب واحد ، اعتبر هذا المحتسب بمثابة المحتسب المركزي من أجل تطبيق هذا القانون .

«المادة من قانون المحاسبة العمومية ١٦١ : المحتسبون المركزيون هم :

- محتسب المالية المركزي .
- محتسب الجمارك المركزي .
- محتسب البريد والبرق المركزي .
- المحتسب المركزي في كل إدارة ذات موازنة ملحقة .
- كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

«المادة من قانون المحاسبة العمومية ١٦٢ : المحتسبون المحليون هم :

- محتسبو المالية .
- محتسبو الجمارك .
- محتسبو البريد والبرق .
- محتسبو الإدارات ذات الموازنة الملحقة .
- كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم .

المسمى الجزء الثالث (وهو ما يعرف عادة بقوانين البرامج) ويعطي الجدول التالي بعض الأمثلة عن مجموعة من المراسيم المنشورة في الجريدة الرسمية للعام ٢٠١١ ، التي أعطت سلف خزينة لوزارة الأشغال العامة والنقل خلال العام ٢٠١١ ، والتي تبين أنها قد غطت معظم نفقات الإدارة تقريباً .

المرسوم	التاريخ	قيمة السلفة	الغاية من السلفة
6494	08/10/2011	27,000,000,000	استكمال المرحلة الثانية من انشاء قصر عدل طرابلس وكلفة الاشراف على التنفيذ
6495	08/10/2011	95,000,000,000	صيانة الطرق
6496	08/10/2011	20,000,000,000	تدعيم وترميم مبنى وزارة العدل في بيروت واضافة انشاءات ملحقة بمجلس شورى الدولة
6737	28/10/2011	130,000,000,000	تلزيم اشغال صيانة الطرق
6813	15/11/2011	37,500,000,000	توسيع مرفأ طرابلس المرحلة الثانية
6814	15/11/2011	155,348,000	تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٨٨/٢٠١٠-٢٠١١هنري كامل ورفاقه
6815	15/11/2011	126,000,000	بدلات اتعاب مشاريع عقود استئجار خدمات تقنية وفنية في المطار
6971	25/11/2011	70,000,000,000	الفرق بين اعتمادات الفصل ١١٦ في موازنة العام ٢٠٠٥ ومشروع ٢٠١١ (الفصل ١١٦ هو قانون برنامج)
6972	25/11/2011	140,000,000,000	الفرق بين اعتمادات صيانة الطرق في موازنة العام ٢٠٠٥ ومشروع ٢٠١١
7255	22/12/2011	98,000,000	نفقات الادارية المشتركة حتى ٣١/١٢/٢٠١١

المراسيم الصادرة في العام ٢٠١٢

صدر في العام ٢٠١٢ عدد قليل من المراسيم المشابهة لتلك الصادرة في العام ٢٠١١ ، مع تعديلات بسيطة في مندرجاتها ، ثم ما لبثت الحكومة أن أوقفت إصدار مراسيم سلفات خزينة للإدارات العامة ، بسبب عدم قانونية إعطائها للإدارات العامة . إلا أن الأمر لم يدم طويلاً فسرعان ما تبين للحكومة عدم قدرتها على

اعتماد وسائل قانونية للإنفاق ، فعادت إلى إصدار سلفات خزينة إنما بقالب مختلف عما كان معتمداً في العام ٢٠١١ . إذ عمدت إلى إصدار المرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ٢٠١٢/٦/١٥ المتعلق بإعطاء وزارة المالية سلفة خزينة بقيمة ١٠,٣٩٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ل.ل.٠ (عشرة آلاف وثلاثمئة وأربعة وتسعون مليار ليرة لبنانية) توزع وفقاً للتناسيب الواردة في الجداول المرفقة والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا المرسوم .

وحددت الغاية من هذه السلفة بتغطية بعض نفقات الإدارات العامة عن العام ٢٠١٢ التي تتجاوز الاعتمادات الواردة في قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ وحددت مدة استعمالها لغاية ٢٠١٢/١٢/٣١ على أن تراعى في عمليات العقد المادة ٥٨ وفي عمليات الصرف المادة ٨٠ من قانون المحاسبة العمومية . كما حددت مهلة تسديدها بسنة من تاريخ صدور هذا المرسوم . وعلى أن تسدد بقانون خاص أو بقانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة . (المادة الأولى منه) .

كما ورد في المادة الرابعة من المرسوم المذكور سابقاً أنه يجاز إعطاء سلفات طارئة من أصل سلفة الخزينة موضوع هذا المرسوم وورد في المادة الخامسة أن تحتسب من ضمن هذه السلفة المبالغ المأخوذة من سلفات الخزينة والمسجلة على إنفاق العام ٢٠١٢ .

ونصت المادة السادسة على أن يوزع الاحتياطي المذكور في الجدول التفصيلي ضمن الباب ٢٨ بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والوزير المختص .

إن هذا المرسوم يتضمن العديد من الثغرات القانونية والمحاسبية ، التي سنوردها على الشكل التالي :

الثغرة الأولى ، هي الانفاق دون إذن من السلطة التشريعية وخلافاً للمادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية ، التي تنص على أن لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة .

الثغرة الثانية ، عدم تأمين إيراد لتغطية هذا الإنفاق مما يخل بمبدأ التوازن بين الإيرادات والنفقات الذي اشتق منه اسم الموازنة . وبالتالي ازدياد حكمي للعجز .

الثغرة الثالثة ، – التي تتضمن تناقضاً في النص – هي إعطاء إدارة عامة سلفة خزينة دون نص قانوني يجيز ذلك ، أما التناقض فهو إعطاء السلفة لوزارة المالية ومن ثم توزيعها وفقاً للتناسيب الواردة في الجداول المرفقة التي تشمل جميع الإدارات العامة . فكيف تكون السلفة معطاة لوزارة المالية ؟ . الصحيح أنها معطاة لجميع الإدارات العامة .

الثغرة الرابعة ، تطبيق المادتين ٥٨ و ٨٠ من قانون المحاسبة العمومية على سلفة خزينة في حين أنهما مختصتان بالموازنة . حيث تنص المادة ٥٨ على توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال بتاريخ ٣٠

تشرين الثاني من السنة غير أنه يجوز عقدها في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية . وتنص المادة ٨٠ المذكورة ، على أنه يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة ، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها .

الثغرة الخامسة ، إعطاء سلفة طارئة من أصل سلفة الخزينة ، فقد تحدث قانون المحاسبة العمومية عن السلفات الطارئة في الفصل الثالث المتعلق بتأدية النفقات بدون حوالة مسبقة القسم الثاني تحت عنوان سلفات الموازنة ، المقسمة إلى نوعين حدتتهما المادة ٩٥ ، وهما السلفة الدائمة التي تعطى إلى الإدارات العامة لتأمين نفقاتها المستمرة خلال السنة الجارية ، والسلفة الطارئة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة أو إلى شخص معين لتأدية نفقة يمكن مبدئياً أن لا تجدد . فكيف يمكن إعطاء سلفة طارئة هي بطبيعتها سلفة موازنة من سلفة خزينة . إضافة إلى التساؤل البديهي عن كيفية إعطاء سلفة من سلفة ؟ .

الثغرة السادسة ، وهي مزدوجة الأبعاد ، تتعلق باحتساب المبالغ المأخوذة من سلفات الخزينة المسجلة على إنفاق العام ٢٠١٢ ، من ضمن هذه السلفة . البعد الأول هو عدم جواز تسجيل سلفات الخزينة على حساب إنفاق سنة معينة قبل صدور حوالات تسديدها ، إذ أن قيمة حوالات التسديد الموقوفة هي التي تسجل على إنفاق السنة التي تسدد فيها . والبعد الثاني كيف يجوز حسم مبالغ معطاة بسلفة خزينة ومستعملة من أصلها من ضمن المبالغ المعطاة بسلفة خزينة اخرى ؟ . إن من شأن هذا الأمر أن يؤدي الى ازدواجية في المعالجة المحاسبية ، من شأنها تشتيت المبالغ المستعملة وضياع مصدرها .

الثغرة السابعة ، تحديد احتياطي لسلفة خزينة يوزع بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية والوزير المختص . فهل يجوز أن يكون للسلفة احتياطي ؟ ومن يصدر المراسيم ؟ هل هو رئيس الجمهورية ام مجلس الوزراء ؟ . ربما كان في ذهن واضع النص أن يتم التوزيع بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية ، استناداً إلى قرار من مجلس الوزراء . ومع التأكيد على عدم وجود ما سمي احتياطي سلفة خزينة . إذ أن المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية تحدثت عن احتياطي الموازنة . الا أن الملفت والمثير للاستغراب تسمية هذا الإحتياطي ، بإسم احتياطي الموازنة ، واعطائه نفس ترقيم تنسيب احتياطي الموازنة، في مراسيم النقل التي صدرت ، ومنها المرسوم رقم ٨٥٣٤ تاريخ ٢٠١٢/٧/١٨ المعنون كما يلي : "نقل مبلغ من احتياطي سلفة الخزينة المعطاة الى وزارة المالية بموجب المرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ

٢٠١٢/٦/١٥ الى موازنة وزارة الطاقة والمياه لعام ٢٠١٢" ٠ فهل يجوز النقل من احتياطي سلفة خزينة الى موازنة وزارة ؟ . هل يجوز استعمال تنسيب احتياطي الموازنة لسلفة الخزينة ؟ .[١٣٠]

الثغرة الثامنة تتعلق بتسديد هذه السلفة بقانون خاص أو بقانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة ودون تحديد موازنة سنة معينة . فهل تملك الحكومة سلطة إلزام المجلس النيابي بإصدار قانون خاص ؟ بالتأكيد كلا ، وهذا ما حصل في جلسة المجلس النيابي التي عقدت بتاريخ ٢٠١٥/١١/١٢ ، حين أعاد المجلس إلى الحكومة مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ١١٢٦٦ والمتعلق بتسديد سلف الخزينة الصادرة خلال العام ٢٠١٢ دون اقراره . [١٣١]. وماذا يحصل إذا لم تصدر الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠١٢ وهي لم تصدر فعلاً . أو في حال صدور موازنة عامة لأعوام لاحقة بعد العام ٢٠١٢ ، هل نستطيع تسديد هذه السلفة من اعتماداتها ونترك الإدارات العامة دون اعتمادات كافية كون المبالغ المراد تسديدها تصل لحدود نصف مجموع الموازنة السنوية . إضافة إلى أن النص قد صيغ بطريقة خاطئة ، ذلك أن التسديد يجب أن يتم بموجب حوالات تصدر على أساس اعتمادات مؤمنة بموجب قانون خاص ، أو قانون الموازنة ، وليس كما وردت الصياغة بأن التسديد يتم بموجب قانون خاص .... الخ ، ذلك أن القانون يؤمن الاعتماد ولا يسدد السلفة . وبالتالي إننا نرى أن التسديد لم يتم خلال السنة الواجب التسديد فيها ، – وهذا ما يتبين من تاريخ جلسة المجلس النيابي المذكورة أعلاه – وقد تجاوز المهلة ، التي حددتها المادة المادة ٢٠٤ التي نصت على أن يعلق منح سلفات الخزينة المعدة لتغذية أحد الصناديق المذكورة في الفقرة ٣ من المادة السابقة على موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الاثني عشر شهراً .

إن سلفات الخزينة ، شكلت سابقة خطيرة في إدارة المال العام ، وفي عملية الإنفاق ، التي وضع قانون المحاسبة العمومية ضوابط وأصول لها ، غير ان الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد تشكل إطاراً يبيح الخروج عن النصوص القانونية ، لمواجهة هذه الظروف ، تماماً كما حصل في موضوع الانفاق على أساس مشروع الموازنة ، إنما كان بالإمكان تدارك الثغرات والهفوات الكبيرة التي تضمنتها مراسيم اعطائها ، وهو امر لو تم في حينه لخفف دون شك من مساوئها ، إضافة إلى أن شمولها لمعظم نفقات الإدارة يشكل مأخذاً إضافياً كان يمكن ايضاً الحد منه من خلال حصر اعطائها لتغطية الرواتب وملحقاتها والنفقات الدائمة التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ، وقد كان من شأن ذلك لو اعتمد تخفيض الإنفاق وحصر الخروج عن القواعد النظامية بحالات الضرورة القصوى ، وهو أمر لم يحدث .

---

[١٣٠] المرسوم رقم ٨٥٣٤ تاريخ ٢٠١٢/٧/١٨ المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٢ تاريخ ٢٠١٢/٧/٢٦ .

[١٣١] جريدة المستقبل العدد ٥٥٥١ تاريخ ٢٠١٥/١١/١٣ ص ٦

الفقرة الخامسة : الإنفاق استناداً إلى قوانين فتح اعتمادات إضافية في غياب الموازنة .

نتيجة للإرباك الكبير الذي نتج عن اعتماد سلفات الخزينة ، والتعقيدات القانونية والادارية والعملية والتقنية التي رافقت ذلك ، والانتقادات السياسية والقانونية التي طالتها ، وفي محاولة للحد من مساوئ غياب الموازنة العامة ، حاولت الإدارة المالية الرجوع إلى الطرق النظامية في الإنفاق ، مستفيدة من بعض فترات التوافق السياسي الهش ، التي سمحت بعقد جلسات تشريعية ، ورغبة معظم الكتل السياسية بالخروج من الحلقة المفرغة التي وقعت فيها الإدارة نتيجة عدم إقرار موازنة عامة ، فتمكنت من إقرار عدة قوانين بفتح اعتمادات إضافية ، بالرغم من عجزها عن إقرار الموازنة ، وذلك إما لتسديد جزء من سلفات الخزينة المعطاة خلال العام ٢٠١٢ ، أو لتغطية الإنفاق المتزايد من سنة لأخرى . وقد أقر معظمها بعد تشكيل حكومة المصلحة الوطنية برئاسة الرئيس تمام سلام ، وما رافق ذلك من بعض الانفراجات السياسية ، إضافة إلى إصرار وزير المالية في هذه الحكومة الأستاذ علي حسن خليل ، على عدم الموافقة على أي إنفاق من خارج الموازنة ، ما لم يقترن بموافقة السلطة التشريعية ، وقد أدى هذا الأمر إلى إقرار عدة قوانين لفتح اعتمادات إضافية لتغطية الحاجات المستجدة ، التي تتجاوز اعتمادات قانون موازنة العام ٢٠٠٥ ، فما هي هذه القوانين التي صدرت ؟ ومتى صدرت ؟ ، وما هي اوجه الإنفاق التي غطتها؟ ، وما هي حسناتها وثغراتها في حال وجودها ؟ .

* أقر المجلس النيابي القانون رقم ٢٣٨ بتاريخ ٢٢/١٠/ ٢٠١٢ [١٣٢] ، الذي فتح اعتماداً إضافياً في الموازنة العامة بقيمة ٩,٢٤٨,٨٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. (تسعة آلاف ومئتان وثمانية واربعون ملياراً وثمانمئة وخمسة وخمسين مليون ليرة لبنانية) ، وذلك لتسديد جزء من قيمة سلفة الخزينة المعطاة بموجب المرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ١٥/٦/٢٠١٢ البالغة قيمتها ١٠,٣٩٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ل.ل. (عشرة آلاف وثلاثمئة وأربعة وتسعون مليار ليرة لبنانية) ، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي :

أ- يفتح اعتماد إضافي بقيمة ٩,٢٤٨,٨٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. (٨,٣١٥,٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. لأرقام الموازنة العامة و ٩٣٣,٦٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. لأرقام الموازنات الملحقة) يضاف إلى ارقام الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٥ وذلك لتغطية إنفاق العام ٢٠١٢ وفقاً للجدولين رقم (١) ورقم (٢) المرفقين بهذا القانون .

---

[١٣٢] الجريدة الرسمية ، العدد ٤٥ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٢ ، ص ٤٨٥٥ .

تخصص المبالغ المحددة في الفقرة (أ) اعلاه والعائدة للسنة المالية ٢٠١٢ لتسديد جزء من السلفة الممنوحة لوزارة المالية بموجب المرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ٢٠١٢/٦/١٥ والبالغة قيمتها ١٠,٣٩٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية .

ب – يتم نقل الإعتمادات من إحتياطي هذا القانون إلى الإعتمادات الملحوظة لسائر الإدارات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية .

ج ..... د ...... هـ – يغطى الإعتماد المفتوح أعلاه من الواردات العادية ، وفي حال العجز ، يجاز للحكومة تغطيته عبر إصدار سندات خزينة بالعملات المحلية و/أو الأجنبية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة ، ضمن حدود العجز الفعلي ، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية .

بعد استعراض هذا النص يمكن إبداء الملاحظات التالية :

١– إن هذا القانون قد فتح اعتماداً إضافياً في الموازنة العامة لتسديد نسبة ٨٠% من قيمة سلفة الخزينة المعطاة لوزارة المالية ، وليس لتسديدها كاملة ، وذلك كتسوية سياسية تركت جزءاً من قيمة السلفة معلقاً للتسوية فيما بعد .

٢– أضاف هذا القانون ، الاعتماد المفتوح ، إلى أرقام موازنة العام ٢٠٠٥ ، لتغطية انفاق العام ٢٠١٢ حصراً ، مما يفتح المجال للتساؤل عن قانونية اعتماده لتغطية نفقات الأعوام اللاحقة وفق القاعدة الاثنتي عشرية ، إننا نعتقد أن النص على إضافة هذا الإعتماد إلى أرقام موازنة العام ٢٠٠٥ يتيح هذا الأمر . بدليل أنه استعمل عبارة " تخصص المبالغ المحددة في الفقرة (أ) اعلاه والعائدة للسنة المالية ٢٠١٢ لتسديد جزء من السلفة الممنوحة لوزارة المالية بموجب المرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ٢٠١٢/٦/١٥ " فلو لم يكن القصد منها استعمال هذا الإعتماد في الأعوام اللاحقة لما ادرجت بهذه الصيغة . ويؤيد هذا الرأي ما ورد في القانون رقم ١ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ – الذي سيرد الحديث عنه لاحقاً – في مادته الأولى بأن يضاف الاعتماد الذي أقره إلى ارقام الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ ، والى الإعتماد الإضافي للموازنة العامة الصادر بموجب القانون رقم ٢٣٨ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ ، وذلك لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام ٢٠١٤ . وهذا نص صريح يعبر عن إرادة المشترع ، مما ينتفي أمامه اي اجتهاد ، عملاً بالمبدأ القائل لا اجتهاد في معرض النص الصريح .

٣- إن هذا القانون شكل موازنة جزئية بشكل مستتر ومنقوص ، فهو أتاح استعمال اعتمادات كبيرة توزعت على مختلف بنود الموازنة ، كما أنه تضمن احتياطياً خاصاً به أسوة بالموازنة العامة ، الأمر الذي يبرر الدعوة إلى إقرار الموازنة كاملة ، طالما أنه تم التغاضي عن مسألة الحسابات المالية لإصدار موازنة جزئية مستترة .

٤- إن هذا القانون حمل في طياته ، ضربة قوية إلى توازن الموازنة ، كونه تضمن إنفاقاً كبيراً دون تأمين واردات عادية كافية لتغطيته ، إذ أنه نص على أن يغطى الإعتماد المفتوح أعلاه من الواردات العادية ، وفي حال العجز ، يجاز للحكومة تغطيته عبر إصدار سندات خزينة بالعملات المحلية و/أو الأجنبية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة ، ضمن حدود العجز الفعلي ، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية ، ومن المعروف أن الواردات العادية المقرة في موازنة العام ٢٠٠٥ لا تكفي لتغطية نفقاتها إذ أنها سجلت عجزاً أجيز تغطيته بواردات استثنائية من خلال الإقتراض بالعملة المحلية و/أو الأجنبية ، ومن شأن هذا القانون أن يزيد من نسبة هذا العجز وبالتالي فإن النص على تغطية الإعتماد المفتوح بواردات عادية لا محل له في الواقع ، حيث سيتم تغطيته بسندات خزينة وفق ما اجازت هذه المادة . وإذا ما عدنا إلى الجدول المتعلق بالأثر المالي للانفاق الإضافي على الاستدانة والسيولة الذي أوردناه سابقاً يظهر لنا ذلك بشكل واضح .

* أقر المجلس النيابي القانون رقم ١ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ [١٣٣] (فتح اعتماد إضافي قدره ٦٢٦,٦٠٧,١٥٥,٠٠٠ ل.ل. لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام ٢٠١٤) الذي نص في مادته الوحيدة على ما يلي :

١- يفتح اعتماد إضافي بقيمة في الموازنة العامة بقيمة ٦٢٦,٦٠٧,١٥٥,٠٠٠ ل.ل. (فقط ستمائة وستة وعشرون ملياراً وستمائة وسبعة ملايين ومائة وخمسة وخمسون الف ليرة لبنانية) يضاف إلى ارقام الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ والى الإعتماد الإضافي للموازنة العامة الصادر بموجب القانون رقم ٢٣٨ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ وذلك لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام ٢٠١٤ وفقاً للجدول المرفق الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون .

٢..... ٣..... ٤ – يغطى الإعتماد المفتوح بموجب البند (١) أعلاه بزيادة تقدير واردات موازنة العام ٢٠١٤ الاستثنائية وفقاً لما يلي :

---

[١٣٣] الجريدة الرسمية ، ملحق العدد ٤٥ – ٢٠١٤/١٠/٣٠ ، ص ١ .

قسم الواردات :

الجزء ٢- الواردات الاستثنائية

الباب ٥ – القروض

الفصل ٥٦ – القروض الداخلية

البند ٥٦١ سندات خزينة داخلية

الفقرة ٥٦١٠١ – القروض الداخلية /٦٢٦,٦٠٧,١٥٥,٠٠٠/ل.ل. (فقط ستمائة وستة وعشرون ملياراً وستمائة وسبعة ملايين ومائة وخمسة وخمسون الف ليرة لبنانية) .

ومن الملاحظات الإضافية التي تسجل على هذا القانون ، انه خصص فقط لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية ٢٠١٤/١٢/٣١ ، كما أنه نص صراحة على تغطيته من الواردات الاستثنائية – القروض الداخلية ، الا أن الملفت أنه نص على زيادة تقدير الواردات الاستثنائية في موازنة العام ٢٠١٤ غير المصدقة أساساً من المجلس النيابي ، وربما كان من الأنسب لو أنه نص على زيادة تقدير الواردات الاستثنائية في موازنة العام ٢٠٠٥ وليس ٢٠١٤ .

* أقر المجلس النيابي القانون رقم ١٥ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ [١٣٤] (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره ٣٤٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.) لتغطية احتاجات الوزارات خلال العام ٢٠١٤ ، ضمن نص مطابق لنص القانون رقم ١ المذكور أعلاه ، باستثناء أنه أدرج الإعتماد الإضافي الذي يتضمنه على تناسيب إحتياطي الموازنة ، وبالتالي فإنه يسجل بفس الملاحظات المثارة فيما يتعلق بالقانون رقم ١ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ .

* بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤ أقر المجلس النيابي القانون رقم ٣٩ (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره /٤,٥٦٨,٨٦٥,٩٨٠,٠٠٠ / ل.ل. لتغطية بعض حاجات الإدارات والمؤسسات العامة [١٣٥] . والذي نص في مادته الأولى على ما يلي :

١ – يفتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة بقيمة /٤,٥٦٨,٨٦٥,٩٨٠,٠٠٠ / ل.ل. (فقط أربعة آلاف وخمسمائة وثمانية وستون ملياراً وثمانمائة وخمسة وستون مليوناً وتسعمائة وثمانون الف ليرة لبنانية) يضاف

---

[١٣٤] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ ص ٤٣٤٠ .

[١٣٥] الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٦ ، ص ٣٢٠٤ .

إلى أرقام الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ ، وإلى الإعتماد الإضافي للموازنة العامة الصادر بموجب القانون رقم ٢٣٨ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ ، والاعتماد المفتوح بموجب القانون رقم ١ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ ، والاعتماد المفتوح بموجب القانون رقم ١٥ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ ، وذلك لتغطية بعض حاجات الادارات العامة والمؤسسات العامة ، وفقاً للجدول المرفق الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون .

٢ - .... - ٣.... ٤ - يغطى الإعتماد المفتوح بموجب البند (١) بزيادة تقدير واردات موازنة العام ٢٠١٥ الاستثنائية وفقاً لما يلي :

قسم الواردات :

الجزء ٢- الواردات الاستثنائية .

الباب ٥ - القروض .

الفصل ٥٦ - القروض الداخلية .

البند ٥٦١ سندات خزينة داخلية .

الفقرة ٥٦١٠١ - القروض الداخلية ٤,٥٦٨,٨٦٥,٩٨٠,٠٠٠ ل.ل. (فقط أربعة آلاف وخمسمائة وثمانية وستون ملياراً وثمانمائة وخمسة وستون مليوناً وتسعمائة وثمانون الف ليرة لبنانية) .

*وبنفس التاريخ صدر القانون رقم ٤٠ [١٣٦](فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره ٨٦١,٩٣٢,٧٢٦,٠٠٠ ل.ل. لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام) ، وقد تضمن نفس النص الوارد في القانون رقم ٣٩ باستثناء القيمة والغاية من الاعتماد الإضافي ، التي حددت كما ذكرنا لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام ٢٠١٥ ، لذلك سنتجنب اعادة ادراج النص على ان تكون الملاحظات على القانونين ٣٩ و ٤٠ هي ذاتها . وهي مشابهة لمعظم الملاحظات الواردة على القوانين المشار اليها في هذه الفقرة والتي نلخصها كما يلي :

- إن هذين القانونين يشكلان موازنة جزئية بشكل مستتر ومنقوص ، فهما أتاحا استعمال اعتمادات كبيرة توزعت على مختلف بنود الموازنة ، كما أنهما تضمنا احتياطياً خاصاً بهما أسوة بالموازنة العامة ، الأمر الذي يبرر الدعوة إلى إقرار الموازنة كاملة ، طالما أنه تم التغاضي عن مسألة الحسابات المالية لإصدار موازنة جزئية مستترة .

---

[١٣٦]الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٦ ، ص ٣٢٨٩ .

– إن هذين القانونين حملا في طياتهما ، ضربة قوية إلى توازن الموازنة ، كونهما تضمنا إنفاقاً كبيراً دون تأمين واردات عادية لتغطيتهما ، إذ أنهما نصا على أن تغطى الإعتمادات المفتوحة وفق ما يلي :

قسم الواردات :

الجزء ٢– الواردات الاستثنائية

الباب ٥ – القروض

الفصل ٥٦ – القروض الداخلية

البند ٥٦١ سندات خزينة داخلية

الفقرة ٥٦١٠١ – القروض الداخلية

ومع التذكير أن الواردات العادية المقرة في موازنة العام ٢٠٠٥ لا تكفي لتغطية نفقاتها إذ أنها سجلت عجزاً أجيز تغطيته بواردات استثنائية من خلال الإقتراض بالعملة المحلية و/أو الأجنبية ، ومن شأن هذين القانونين أن يزيدا من نسبة هذا العجز الذي سيتم تغطيته بسندات خزينة داخلية وفق ما اجازت هذه المادة . وإذا ما عدنا إلى الجدول المتعلق بالأثر المالي للانفاق الإضافي على الاستدانة والسيولة الذي أوردناه سابقاً في الصفحة ٩٧ يظهر لنا ذلك بشكل واضح أيضاً .

ومن الملاحظات الإضافية التي تسجل على هذين القانونين ايضاً ، أنهما نصا صراحة على تغطيتهما من الواردات الاستثنائية – القروض الداخلية ، الا أن الملفت أنهما نصا على زيادة تقدير الواردات الاستثنائية في موازنة العام ٢٠١٥ غير المصدقة أساساً من المجلس النيابي ، وربما كان من الأنسب أيضاً لو أنهما نصا على زيادة تقدير الواردات الاستثنائية في موازنة العام ٢٠٠٥ وليس ٢٠١٥ .

إزاء ما تقدم ، إننا إذ نسجل تقدماً ملحوظاً في موضوع تشريع الإنفاق العام ، من خلال إصدار قوانين من قبل البرلمان ، وتضع حداً لفترة زمنية خرج فيها الإنفاق عن الأطر القانونية والنظامية التي ترعاه ، في الظروف العادية ، لا يسعنا سوى الدعوة إلى إعادة الإنتظام الكامل لهذا الإنفاق من خلال إقرار الموازنة العامة ، التي تشكل الإطار السليم ، والمشروع للجباية والانفاق .

الفصل الثاني : الرقابة التي يخضع لها الإنفاق في غياب الموازنة العامة.

كما أن الانفاق في غياب الموازنة العامة لم يختلف بأصوله ووسائله ، وقواعد اجرائه ، عن الانفاق في ظل وجود الموازنة العامة ، كذلك فإن الرقابة التي يخضع لها ، لم تختلف ما بين وجود الموازنة العامة وغيابها ، إذ بقي الإنفاق فكلا الحالتين يخضع لنفس طرق وأوجه وأصول الرقابة ، فما هي أنواع الرقابة التي يخضع ليها ؟ ومن يمارسها ؟ و كيف تمارس ؟ . سنتولى افجابة على هذه السئلة ضمن الفقرات التالية .

الفقرة الأولى: رقابة وزارة المالية (مراقب عقد النفقات) .

لا يقتصر دور وزارة المالية في نطاق الموازنة العامة ، على إعدادها فقط ، بل إنها تلعب أدواراً هامة ومتعددة في تنفيذها ، وذلك في مراحل عقد النفقات وتصفيتها وصرفها ودفعها .[١٣٧]

وتشكل رقابة وزارة المالية على عقد النفقات ، مدخلاً مهماً لها على تنفيذ الموازنة ، إذ تجعل منها شريكاً أساسياً في القرار المالي لجميع إدارات الدولة ، وإن كان هذا الدور محكوماً بقواعد وشروط محددة بموجب قانون المحاسبة العمومية .

وإضافة إلى الرقابة التي تمارسها على مرحلة العقد ، تمارس وزارة المالية دوراً مهماً في مرحلتي الصرف والدفع ، حيث تصدر حوالات نفقات الإدارات وتدفعها من حساباتها .

وقد عبر عن ذلك ديوان المحاسبة عندما رأى " ان الدور الابرز للوزارة إنما يظهر اثناء تنفيذ الموازنة وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها وزير المالية على سائر الوزراء في مرحلتي العقد والدفع واحياناً في مرحلة الصرف ، باعتباره المسؤول المباشر عن ادارة الاموال العمومية ، ويتجلى ذلك من خلال الامور التالية :

١- وجود موظف تابع لملاك وزارة المالية داخل كل وزارة هو مراقب عقد النفقات ، بحيث تمنع على المراجع الصالحة لعقد النفقة وعلى رأسها الوزير المختص من القيام بأي عمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة ، عن اشراك مسؤولية الدولة من الناحية المالية قبل عرض القضية، بصفة مشروع على مراقب عقد النفقات والحصول على تأشيرته .

---

[١٣٧] فيما يتعلق بالتصفية يقتصر الدور على نفقات وزارة المالية فقط .

٢- انه وبعد تصفية النفقة ، تتم مرحلة الصرف داخل وزارة المالية ومن قبل موظف تابع لوزارة المالية هو مدير الصرفيات في الوزارة .

٣- ان مرحلة الدفع تتم من قبل المحتسب المركزي التابع ايضاً لملاك وزارة المالية ."[١٣٨]

إلا أننا سنقتصر في هذه الفقرة على عرض دور وزارة المالية من خلال الرقابة على مرحلة عقد النفقات ، التي أشرنا اليها سابقاً ، كونها المرحلة الأهم في الرقابة التي تمارسها على تنفيذ الموازنة ، في حين يتحول دورها إلى دور شبه روتيني في مرحلتي الصرف والدفع ، وقد تم الحديث عنها في الفقرة السابقة .

أوجب قانون المحاسبة العمومية ، عرض جميع معاملات الإنفاق في الادارات العامة ، على رقابة مراقب عقد النفقات ، حيث نصت المادة ٦١ منه أن " كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن ، قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات ." إلا أن المادة المذكورة أوجدت استثناءً عن المبدأ الذي فرضته بأن نصت ، أنه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة ، أن يشرع المرجع الصالح في عقد النفقة ، ضمن نطاق الإعتمادات المرصدة لها ، قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات ، شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر ، من تاريخ العقد ، مع بيان الأسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ، ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية .

نلاحظ أن هذه المادة ، جعلت وزارة المالية شريكة في قرار الانفاق في الادارة ، من خلال هذه الرقابة ، كما أوجبت أن تتم الرقابة بصورة مسبقة قبل توقيع المعاملة ، من المرجع الصالح للعقد في الادارة المختصة .

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال يتعلق بمعرفة من يمارس هذه الرقابة ؟ وما هو مركزه الوظيفي ؟ وما هو دوره وصلاحياته ؟ .

يتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية :

---

[١٣٨] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٠١٣/٥٤تاريخ ٢٠١٣/١١/٢٧الصادر بشأن طلب بيان الرأي حول امكانية نقل اعتماد من بند الى بند في موازنة مجلس النواب،، منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .

مدير الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات .

مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي .

نلاحظ في هذا المجال ان الرقابة تتم باسم وزير المالية ، كونه هو صاحب الصلاحية الأساسية في الرقابة ، ومرد ذلك أن الانفاق في الإدارات يتم مبدئياً من قبل الوزراء ، وإن الصلاحية معطاة أساساً لوزير المالية ، الذي يتولاها في اطار إعطاء موافقة على الإنفاق والتعهد بالدفع على معاملات موقعة من وزير آخر ، الا أن كثرة أعداد المعاملات وتنوعها ، ومشاغل وزير المالية في إدارة وزارته ، حالت دون ممارسته شخصياً لهذه الرقابة ، الأمر الذي دفع الى تحويل هذه الوظيفة الى جهاز إداري متخصص ، يمارس فيه هذه الرقابة باسم الوزير ، وفق ما ورد آنفاُ .

يوزع المراقبون بين الوزارات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام .

ومراقب عقد النفقات هو موظف إداري من الفئة الثالثة ، برتبة رئيس دائرة . ينتمي إلى ملاك وزارة المالية – مديرية المالية العامة ، ويتقاضى رواتبه وتعويضاته من وزارة المالية ، ويحظر عليه تقاضي اي رواتب او تعويضات من الإدارة التي يراقبها ، مهما كان شكلها ، أو اسمها ، أو مقدارها .

ولا يجوز للمراقب لدى إحدى الوزارات أن يباشر مهمته قبل أن يكون قد أمضى فترة تدريب لا تقل عن ثلاثة أشهر في مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات .

أما الغاية من تدقيق المراقب ، فهي وفق أحكام المادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية ، التثبت من الأمرين التاليين :

– توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها . وهنا تثار مسألة دوره في الموافقة على الانفاق في غياب الموازنة ، وبالتالي عدم توفر اعتماد للنفقة .

– انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية .

يؤشر المراقب على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة ، ويعيد الأوراق إلى مصدرها في خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إليه . وإذا انقضت هذه المهلة دون أن يبت بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته .

أما إذا احتاج المراقب إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة ، فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه ، وذلك لمرة واحدة .

وإذا كانت المعاملة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة أرسلها المراقب إليه ، قبل التأشير مقرونة بمطالعته .

تأشير المراقب على نوعين :

– كلي ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها .

– جزئي ويقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها .

وفي حال إعطاء تأشير جزئي ، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلل أسباب قراره . ولا يعتبر التأشير جزئياً عندما ينتج عنه تخفيض النفقة المطلوب عقدها بسبب خطأ مادي أو حسابي . وإذا أعطى المراقب المركزي تأشيراً جزئياً ، أو رفض التأشير ، توجب عليه أن يعرض المعاملة على وزير المالية . فإذا وافق وزير المالية على رأيه حق للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به . وإذا لم يوافق وزير المالية على الرأي المذكور ، فعلى المراقب المركزي أن يتقيد بقرار الوزير مع مراعاة أحكام قانون ديوان المحاسبة .

إذا أعطى المراقب لدى إحدى الوزارات تأشيراً جزئياً أو رفض التأشير توجب عليه عرض المعاملة على المراقب المركزي . فإذا وافق المراقب المركزي على رأيه عرض المعاملة على وزير المالية وفقاً لأحكام الفقرة السابقة . وإذا لم يوافق فعلى المراقب أن يتقيد بقرار المراقب المركزي .

لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها بسبب عدم وجود اعتماد كاف لها .[١٣٩] (وهنا تثار مسألة قانونية السير بمعاملات الانفاق استناداً الى قرارات مجلس الوزراء القاضية بالانفاق على اساس الاعتمادات المرصدة في مشروع موازنة السنة المختصة . أي دون توفر اعماد كاف في الموازنة . وقد أجبنا عن ذلك في فقرة سابقة). "وبالطبع لا يدخل ضمن نطاق صلاحية المراقب النفقات السرية ، أو تلك التي تقضي بها المحاكم على الدولة ، لأنها لا تعقد بالطريقة الإدارية المعروفة "[١٤٠].

وبالاضافة الى الرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها مراقب عقد النفقات ، فقد أولاه القانون مهمة استشارية ، إذ نصت المادة ٧١ من قانون المحاسبة العمومية على أنه يمكن للإدارة المختصة أن تأخذ رأي المراقب لديها في قضاياها المالية وخصوصاً في مشروع الموازنة وطلبات الاعتمادات الإضافية التي تقدمها. الا أن السؤال الذي يطرح في هذا المجال هو هل ان رقابة وزارة المالية الضيقة على تنفيذ موازنة جميع الادارات العامة بمختلف مراحلها ومختلف وجوهها يجب ان تنسحب ايضاً على تنفيذ موازنة المحلس النيابي ؟ .

---

[١٣٩] المادة ٧٠ من قانون المحاسبة العمومية .

[١٤٠] فوزت فرحات ، مرجع سابق ص ٢٠٠ .

لقد أجاب ديوان المحاسبة على هذا السؤال وفقاً لما يلي " اجابة على التساؤل المطروح ... انه يجب صرف النظر عن رقابة وزارة المالية على تنفيذ موازنة المجلس النيابي نظراً لما تشكله هذه الرقابة من خرق لمبدأ فصل السلطات :

« Le contrôle de l'administration sur l'exécution du budget de la chambre est écarté parce qu'il constituerait une atteinte au principe de la separation des pouvoirs ».

.... المجلس النيابي هو سيد نفسه وله الحرية المطلقة لممارسة السيادة الوطنية وان استقلالية المجلس لن تكون مؤمنة اذا كان التصرف بالاعتمادات المالية اللازمة لسير العمل فيه سيكون عرضة لعمليات استقصاء يفرضها موجب الرقابة .

.... ان تنفيذ موازنة المجلس النيابي يجب ان لا تخضع لأية رقابة ادارية او حكومية ، وان الرقابة الادارية التي تنضوي تحت لوائها رقابة وزارة المالية والرقابة الادارية المسبقة لديوان المحاسبة ، يجب ان لا تمارس على عقود النفقة التي يقوم بها رئيس المجلس ويمتنع على اجهزة الرقابة النظر بشرعية قراراته وتسجيل اي اعتراض بهذا الخصوص . " [١٤١]

---

[١٤١] ديوان المحاسبة ، رأي رقم ٢٠١٣/٥٤تاريخ ٢٠١٣/١١/٢٧الصادر بشأن طلب بيان الرأي حول امكانية نقل اعتماد من بند الى بند في موازنة مجلس النواب.، منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb ، قسم الاجتهادات والآراء الإستشارية .

الفقرة الثانية: رقابة ديوان المحاسبة .

تقرر انشاء ديوان المحاسبة بموجب المادة ٨٧ من الدستور اللبناني ، التي نصت على أن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة ، يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها ، قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات . الا ان الديوان لم ينشأ فعلاً الا في سنة ١٩٥١ , وذلك بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في ١٩٥١/١/١٦ وقد جاء فيها : " ينشأ ديوان المحاسبة مهمته السهر على ادارة الاموال العمومية , وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الاعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة ."

وديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك :

. بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الاجراء .

. بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها .

. بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها .

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء ، ومركزه بيروت .[١٤٢]

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة :

١ . إدارات الدولة .

٢ . بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة . المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .

٣ . المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

٤ . هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح .

٥ . المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف .

- [١٤٢] المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ ، المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ ، وبالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤ نيسان ١٩٩٢.

لديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة إدارية ، ووظيفة قضائية .
فالوظيفة الإدارية يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وبإبداء الرأي في الأمور المالية .
والوظيفة القضائية يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة .
الرقابة الإدارية نوعان : مسبقة ومؤخرة .
الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة .
رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية . وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الاشتراعي .

" والغاية التي رمى اليها المشترع وتوخاها من خلال ايلاء ممارسة هذه الرقابة الى هيئة قضائية عليا مستقلة وتتمتع بالضمانة والحصانة الداعمتين لهذه الإستقلالية ، إنما هي تصويب العمل الإداري المالي وتصحيح مساره عند الإقتضاء وذلك بالتثبت من صحة المعاملات المالية ، أو ذات الانعكاسات المالية ، وانطباقها على قانون الموازنة العامة وعلى أحكام سائر القوانين والأنظمة المرعية الإجراء . فهي إذاً رقابة تتناول مشروعية المعاملات الخاضعة لها دون ملاءمتها (La légalité et non l´opportunité) "[١٤٣]
تخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما خصّ الواردات ، المعاملات التالية :
- معاملات تلزيم الايرادات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية .
- معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية[١٤٤].
تخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما خصّ النفقات، المعاملات الآتية :
- صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية .
- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية .
- الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية .

[١٤٣] ديوان المحاسبة ، تقرير خاص بموضوع سلطة مجلس الوزراء في فسخ قرارات ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة ، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٣ ، ص ٣٧٨ .
[١٤٤] المادة ٣٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

– معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية .

– معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية . [١٤٥]

– المصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية[١٤٦].

تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الإيداع إلى المدعي العام من قِبَل المرجع الصالح للبتّ بالمعاملة بالنسبة للواردات ، ومن قبل مراقب عقد النفقات في الادارات العامة والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات بالنسبة للنفقات . و يتخذ الديوان قراره في المعاملة خلال عشرة أيام من تاريخ إيداعها. وإذا دعت الحاجة الى طلب مستندات أو إيضاحات أو عند الاقتضاء إلى استماع الموظف المختص يُعطى الديوان مهلة خمسة أيام إضافية من تاريخ الحصول على المستندات أو الايضاحات المطلوبة .

لا تحسب أيام العطل الرسمية من المهل المذكورة .

إذا لم يتخذ الديوان قراره ضمن هذه المهل حقّ للإدارة أن تسترد المعاملة ويصرف النظر عن رأي الديوان.

اذا جاء قرار الديوان بالموافقة :

– فيما خصّ الواردات مخالفاً رأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، فعلى هذا المرجع التقيُّد بقرار الديوان إلا إذا وافق الوزير المختصّ على عرض المعاملة على مجلس الوزراء .

– فيما خصّ النفقات مخالفاً رأي مراقب عقد النفقات ، فعلى هذا المراقب التقيّد بقرار الديوان إلا إذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء .

وإذا جاء رأي الديوان مخالفاً المشروع المعروض كان للإدارة المختصة أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء [١٤٧] . ويبتّ مجلس الوزراء في المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الاستماع الى رئيس الديوان . وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات . وفي كلتا الحالتين يُشار في المعاملة الى قرار مجلس الوزراء .

---

[١٤٥] المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

[١٤٦] المادة ٣٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

[١٤٧] المادة ٤٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

يبلّغ قرار مجلس الوزراء الى الديوان الذي يبقى له أن يدرج القضية في تقريره السنوي أو في تقرير خاص يبلَّغ إلى مجلس النواب .

" ما من شك ان المشترع اللبناني تاثر هنا ، والى حد بعيد ، بزميليه البلجيكي والايطالي حيث يمارس ديوان المحاسبة أيضاً رقابة مسبقة على نطاق واسع واكثر شمولاً مما هي عندنا ، وحيث برزت امكانية اللجوء الى مجلس الوزراء كمخرج استثنائي يقي المرافق العامة الشلل في الظروف الاستثنائية وفيما يتعلق بالمشاريع ذات البعد الوطني والاجتماعي الهام "[١٤٨].

يمكن إعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة بناء على طلب الادارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى الديوان . وتنظر في إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار . تعتبر موافقة الديوان المسبقة ملغاة إذا لم يُعمل بها خلال السنة المالية التي أعطيت خلالها .

وقد كان لديوان المحاسبة دوراً بارزاً في في الرقابة المسبقة على الانفاق في غياب الموازنة العامة ، وقد سبق ان ذكرنا في الفقرة المتعلقة بالانفاق استناداً لمشاريع الموازنة في الصفحة ٩٤ وما يليها كيف تطور رأي الديوان من رفض الانفاق بالاستناد إلى هذه المشاريع إلى القبول بها ، وبذلك نجد أن ديوان المحاسبة ، بصفته محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ، وتمارس رقابة مسبقة ولاحقة في مجال تنفيذ الموازنة ، قد أخذ بنظرية الظروف الاستثنائية مجيزاً اعتماد وتطبيق قواعد استثنائية غير مألوفة في الظروف العادية ، على أن يتم اعتمادها في اطار الشفافية وبما يضمن ويؤمن الحفاظ على الاموال العمومية .

ومن المفيد التذكير بما اودناه سابقاً أن متابعة اجتهادات ديوان المحاسبة خلال تلك الفترة تبين أن الديوان قد رفض في البداية ، الانفاق بالاستناد إلى مشروع الموازنة ، ومن ثم عاد ونتيجة للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد عن رأيه السابق ، معطياً موافقته على السير بالملفات المعروضة عليه لإجراء الرقابة المسبقة ، والمستندة إلى مشروع موازنة العام المعني وذلك بسبب" أن عدم اقرار الموازنة العامة منذ سنة ٢٠٠٥ ادى إلى عرقلة عمل المرافق العامة . وصولاً إلى الاعتبار بأن تسيير المرافق العامة وفقاً للغايات المعدة لها اساساً يتطلب اعتماد وتطبيق قواعد استثنائية غير مألوفة في الظروف العادية ، على ان يتم اعتمادها في اطار الشفافية وبما يضمن ويؤمن الحفاظ على الاموال العمومية . و ان القول بعكس ذلك

[١٤٨] ديوان المحاسبة ، تقرير خاص بموضوع سلطة مجلس الوزراء في فسخ قرارات ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة ، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٣ ، ص ٣٨٠ .

من شأنه شل عمل الدولة والاضرار بمصالح المواطنين، الامر الذي لا يمكن القبول به تحت اي ظرف من الظروف[١٤٩]. وقد سبق أن عرضنا ذلك بالتفصيل في الفقرة المتعلقة بالانفاق استناداً لمشاريع الموازنة كما اشرنا سابقاً .

اما فيما يتعلق بالغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة ، فهي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات. يوضع بنتائج الرقابة الإدارية المؤخرة تقرير سنوي وتقارير خاصة .

ينظِّم الديوان في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته والاصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية .
يقدِّم رئيس الديوان التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الإدارات والهيئات المعنية وتعليق الديوان عليها .
ويقدِّم نسخاً عن هذا التقرير مرفقاً بالأجوبة والتعليق إلى مجلس النواب لتوزع على أعضائه ، كما يقدم نسخاً عنه إلى مجلس الخدمة المدنية وإلى إدارة التفتيش المركزي .
تستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان أو مَن ينتدبه وعند الاقتضاء إلى ممثلي الادارات العامة والهيئات المختصة عند درس التقرير لإبداء الايضاحات اللازمة .
للديوان، كلما رأى لزوماً، أن يرفع إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس النواب أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الادارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها .

بيانات المطابقة

يصدر الديوان كل سنة بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة . " وتعد هذه البيانات ضرورية لأنها تعطي فكرة عن تنفيذ الموازنة في حقلي الإيرادات والنفقات . كما تسهم في تسهيل اجراء الرقابة التشريعية ، كذلك في التصديق على قانون قطع حساب الموازنة "[١٥٠].

---

[١٤٩] ديوان المحاسبة ، راي استشاري ؤقم رقم ٢٠١١/٥٢ تاريخ ٢٠١١/٥/٤ ، الصادر بشأن طلب وزارة الشؤون الاجتماعية الافادة عن الموازنة الواجب اعتمادها في العام ٢٠١١. مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العامين ٢٠١١–٢٠١٢ ص ١٨٩ .

[١٥٠] فوزت فرحات ، مرجع سابق ص ٢١٩ .

تبلغ بيانات المطابقة :

– إلى رئيس مجلس النواب لتوزع على أعضاء المجلس، وإلى وزير المالية إذا كانت عائدة لحسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة وسائر الموازنات الخاضعة لتصديق السلطة التشريعية، وتطبّق عليها أحكام المادة ٥١ من هذا المرسوم الاشتراعي .

– إلى وزير المالية ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمرجع المختص بالتصديق على قطع حساب الموازنة لديها ، إذا كانت عائدة لحسابات الموازنات الخاضعة لتصديق مرجع غير السلطة التشريعية .

والرقابة القضائية لديوان المحاسبة نوعان : رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين :

الغاية من الرقابة على الحسابات البتّ في صحة حسابات المحتسبين وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة أو في دفعها دون أن تكون له الصفة القانونية .

تتناول الرقابة على الحسابات المعاملات التالية :

أ . فيما يتعلق بالواردات :

– صحة المستندات التي تمّ التحصيل بموجبها .

– صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية .

– توريد المبالغ المحصَّلة إلى الصناديق العامة .

ب . فيما يتعلق بالنفقات :

– صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وعلى الموازنة والاعتمادات المفتوحة .

– وجود الأوراق المثبتة للنفقة كما حدَّدها القانون .

ج . فيما يتعلق بمقبوضات الخزينة ومدفوعاتها :

صحة معاملات القبض والدفع وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة .

د . فيما يتعلق بالمواد:

صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة .

هـ . فيما يتعلق بالحسابات :

– صحة الحسابات وانطباقها على القوانين والأنظمة .

– انطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة .

وتشمل الرقابة على الموظفين أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة ، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو بمسك حساباتها من غير الموظفين ، وكذلك أعمال كل من يتدخل في إدارة الأموال المذكورة وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية ، أو التدخل في الأعمال والعمليات المشار إليها سواء بإجراء الأعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو التصديق عليها .

يعتبر بحكم الموظف في تطبيق أحكام هذه الرقابة ، كل شخص من غير الموظفين عهد إليه تولِّي المهام المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، سواء أكان ذلك بالتعيين أو بالانتخاب أو بالتعاقد بما في ذلك أعضاء الهيئات التقريرية ، بمناسبة تولِّيهم المهام المذكورة ، وكل شخص من غير الموظفين تولى هذه المهام أو تدخَّل أو ساهم فيها دون صفة قانونية .

يعاقب بالغرامة من ١٥٠ ألف ليرة إلى مليون وخمسمائة ألف ليرة كل موظف ارتكب أو ساهم في ارتكاب إحدى المخالفات الواردة في هذه المادة، وذلك بالإضافة إلى الإلزامات والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة :

- عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون أو النظام .
- عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- أهمل عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة أو وضع موضع التنفيذ معاملة دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها .
- لم يتقيد برفض التأشير على المعاملة من قِبَل ديوان المحاسبة أو من قِبَل مراقب عقد النفقات .
- أساء قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات .
- نفذ أمراً مخالفاً للقانون ورده عن غير طريق رئيسه التسلسلي .
- أكسب أو حاول أن يكسب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحاً غير مشروع .
- ارتكب خطأً أو تقصيراً أو إهمالاً من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة .
- تأخر عن إيداع ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة .
- خالف النصوص المتعلقة بإدارة أو استعمال الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة[١٥١].

يسمح للموظف الذي يحاكم أمام ديوان المحاسبة أن يستعين بمحام يختاره ، يعفى الموظف من العقوبة إذا

---

[١٥١] المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

تمّ الرجوع عن العمل المؤدي إلى المخالفة قبل وضعه في التنفيذ أو إذا تبيَّن من التحقيق أن المخالفة ارتُكبت تنفيذاً لأمر خطي تلقاه من رئيسه المباشر ، شرط أن يكون قد لفت نظر هذا الرئيس خطياً إلى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ أمره ، وفي هذه الحال يحلّ الرئيس محل الموظف في المسؤولية ويعاقب ضمن الحدود المبيَّنة في المادتين ٦٠ و ٦١ من هذا المرسوم الاشتراعي .

ولا يُعفى من العقوبة الموظف التابع مباشرة للوزير ، إلا إذا أبلغ الديوان مباشرة والمدعي العام لدى الديوان خلال أسبوع على الأكثر المطالعة الخطية التي قدّمها للوزير ، قبل تنفيذ الأمر والتي لفت نظره فيها إلى المخالفة التي قد تنتج عن هذا الأمر .

للديوان أن يقرِّر الإعفاء من العقوبة إذا تبيَّن له أنه كان من المستحيل على الموظف أن يكون عالماً بالمخالفة وقت ارتكابها أو أن الموظف ارتكب المخالفة من أجل حسن تسيير المصالح العمومية أو بغاية تلافي ضرر أكيد قد يلحق بها .

ويمكن إذا حكم الديوان بالغرامة أن يقرِّر وقف تنفيذها إذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه ، وعلى أن لا يستفيد هذا الأخير من وقف التنفيذ أكثر من مرة واحدة خلال السنة المالية الواحدة ، التي ارتكبت المخالفة خلالها .

على الديوان أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء .

يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، إما عن طريق إعادة النظر وإما عن طريق النقض[١٥٢].

يمكن إعادة النظر في القرار أمام الديوان :

أ . إذا تبيَّن من التدقيق في معاملة أخرى أن هناك خطأ أو إغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً .

ب . إذا ظهرت مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار .

تجري إعادة النظر بناء على طلب المدعي العام أو وزير المالية لصالح الخزينة أو المحتسب أو الموظف المختصّ أو الإدارة أو الهيئة ذات العلاقة . ويقدم طلب إعادة النظر من قبل المحتسب أو الموظف خلال مدة شهرين من تاريخ تبيان أو ظهور السبب المبرر له ، لا يحول طلب إعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه ، إلا أنه يمكن للديوان أن يقرّر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب المحتسب أو الموظف المختصين إذا تبيّن أن التنفيذ يلحق به ضرراً بليغاً وأن طلب إعادة النظر مرتكز على سبب جدي .

تنظر في طلب إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه .

يمكن طلب نقض القرار أمام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمة أو

---

[١٥٢] المادة ٧٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

مخالفة القوانين والأنظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبلُّغ القرار المطعون فيه .
يقدّم طلب النقض من كل من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة ووزير المالية لصالح الخزينة والموظف المختص والادارة أو الهيئة ذات العلاقة .
إذا نُقض القرار كان على الديوان أن يتقيّد بقرار مجلس شورى الدولة .
وقد اعطى القانون للادارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية .
يصدر هذا الرأي عن الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الأعمال، ويكون له الصفة الاستشارية[١٥٣].

الفقرة الثالثة: رقابة التفتيش المالي .

التفتيش المالي هو أحد المفتشيات العامة التي يتالف منها التفتيش المركزي ، التابع لرئاسة مجلس الوزراء ، وقد شكل انشاء التفتيش المركزي بشكله الحاضر أحد أهم الإصلاحات التي عرفتها الإدارة اللبنانية ، في عهد الرئيس الراحل فؤاد شهاب ، الذي أولى الإدارة اللبنانية اهتماماً خاصاً ، وقد تجلى ذلك بصورة واضحة من خلال مجموعة من المراسيم الإشتراعية ، التي صدرت في العام ١٩٥٩ ، وتناولت انشاء بعض الإدارات المهمة التي كان لها دور أساسي في تحديث الإدارة اللبنانية وتحصينها وتأمين استقلاليتها ، كمجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي . حيث صدر المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ ، الذي نص في مادته الأولى على ما يلي :

انشئ لدى رئاسة الوزارة تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو اجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها .
ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ان تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة .
لا يخضع القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام لسلطة إدارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة .

[١٥٣] المادة ٨٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

وقد نص المرسوم الاشتراعي المذكور على أن يتولى التفتيش المركزي :

١ – مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه .

٢ – السعي إلى تحسين اساليب العمل الإداري .

٣ – ابداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها .

٤ – تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة .

٥ – القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات .[١٥٤]

تراقب إدارة التفتيش المركزي وتفتش الإدارات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام الموكولة إليها . وتراقب وتفتش المؤسسات العامة وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة .

كما تراقب وتفتش الموظفين التابعين للادارات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم . وتراقب موظفي المؤسسات العامة وتفتشهم وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة .

تتألف إدارة التفتيش المركزي من :

– المفتشية العامة الإدارية .

– المفتشية العامة الهندسية .

– المفتشية العامة التربوية .

– المفتشية العامة الصحية والاجتماعية والزراعية .

– المفتشية العامة المالية .

– المفتشية العامة الخارجية .[١٥٥]

تتبادل المفتشيات العامة فيما بينها المخابرات العادية . ويجوز لها أن تتبادل المخابرات مع الإدارات العامة مباشرة، على ان ترسل نسخة عن هذه المخابرات إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي .

[١٥٤] المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ .

[١٥٥] المادة الثامنة من المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩ تنظيم التفتيش المركزي

يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة .

يقيم المفتشون والمفتشون المعاونون الفنيون في الإدارة نفسها التي تشملها صلاحياتهم .

يقيم المفتشون والمفتشون المعاونون الماليون في وزارة المالية .

تؤدي المفتشية العامة المالية مهمتها في الحقل المالي فتدقق وتراقب بوجه خاص :

– كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية ، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية .

– كيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها .

– كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، بأعمالهم .[١٥٦]

تشمل صلاحيات المفتشية العامة المالية ، القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام بالإضافة إلى الإدارات والمؤسسات الخاضعة أصلاً لسلطة التفتيش المركزي . وتبلغ نتائج التفتيش المالي المتعلقة بها إلى مراجعها لاتخاذ التدابير المقتضاة وفقاً لأنظمتها الخاصة .

وعلى هذه المفتشية العامة ان تتثبت أيضاً من حسن تطبيق الاتفاقات التي تعقدها الدولة أو البلديات مع المؤسسات الصحية والاجتماعية الخاصة .

تشترك المفتشية العامة المالية في كل تفتيش يمكن أن يكون له نتائج مالية .

يطلع المفتشون العامون والمفتشون على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها ويأخذون صوراً عنها إذا شاؤوا ، ويتفقدون أحوال الأشغال والآليات، والعنابر والمستودعات ، وبصورة عامة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة المفتشة ، و يمارسون التفتيش في الأمور التي ترتدي طابعاً سرياً ، ولا يأخذون صوراً عن المستندات المتعلقة بها إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص . كما يطرحون الأسئلة على الموظفين ، ويدعون من يرون ضرورة دعوتهم منهم لاستماع شهادته . وإذا رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة أو إذا عرقل أعمال التفتيش ، نظم المفتش تقريراً بشأنه رفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف مقترحاً ما يرتأي من التدابير بحقه . وعلى الإدارة المختصة أن تبت في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير .

---

[١٥٦] المادة ١٧ من المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩ تنظيم التفتيش المركزي .

وللمفتشين العامين والمفتشين أن يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي ، وان يوقفوا منح الاجازات أثناء التفتيش ، ان يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل موقتاً ، على أن يعلموا بهذا التدابير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت في الأمر ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به . كما يحق لهم ان يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدرون انها تسهل مهمتهم . وأن يستعينوا بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية ، على أن يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزي على ذلك وان يتولى تكليف الخبراء بنفسه ، وان يحدد تعويضاتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة .

للمفتش العام ان يفرض، عند الاقتضاء ، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون ، في المخالفات المشهودة ، أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش ، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام ، احدى العقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الأولى المنصوص عليهما في المادة ٥٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، وذلك مع مراعاة أحكام البند ٦ من المادة ٥٦ من المرسوم الإشتراعي المذكور .

وللمفتش أن يفرض ، عند الاقتضاء ، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبينة أعلاه ، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح ، احدى العقوبتين المذكورتين ، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون .

وتشمل أيضاً الصلاحيات الممنوحة لكل من المفتشين العامين والمفتشين ، الموظفين الموقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في الإدارات العمومية ، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها ، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها .

كما تشمل الموظفين الدائمين والموقتين والمتعاقدين والمستخدمين والاجراء في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات ، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها ، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها .

وإذا لم تنص القوانين والأنظمة الخاصة المنوه بها في الفقرتين السابقتين على عقوبات تأديبية ، طبقت سلسلة العقوبات الواردة في المادة ٥٥ من نظام الموظفين .

وعند عدم امكانية مطابقة فئات الوظائف مع فئات ملاكات الإدارات العمومية ، يمكن اعتماد الرواتب والأجور أساساً للمقارنة .

المفتشون ملزمون بالمحافظة على سرية التحقيق . ولا يجوز لهم ان يطلعوا على سيره ونتائجه إلا الوزراء المختصين ، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ورئيس مجلس الخدمة المدنية ، ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية .

على المفتشين أن يتصلوا فور مباشرة التفتيش بالرئيس المسؤول للإدارة التي ينوون تفتيشها وان يبرزوا هواياتهم المسلكية وصورة عن التكليف الذي يحملونه من رئيس إدارة التفتيش المركزي .

لا يحق للمفتشين أن يعطوا الموظفين الذين يتولون التحقيق معهم أو الاستماع إلى افادتهم أي أمر أو توجيه في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية .

وبذلك نرى أن التفتيش المركزي ، وخاصة التفتيش المالي ، له دور أساسي ومهم في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، بشقيها المتعلقين بالإيرادات والنفقات ، وفي الحفاظ على الأموال العمومية ، وهذا الدور يأخذ طابع الزجر عن ارتكاب المخالفات ، وفرض العقوبات الملائمة ، كما يأخذ طابع التوجيه والإرشاد من خلال ابداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها .

يبقى أن نشير إلى ان اصول التفتيش قد حددت بموجب المرسوم رقم ٢٨٦٢ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ .

الفقرة الرابعة : رقابة المجلس النيابي وهيئات المجتمع المدني .

تعتبر الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني ، الأصل لجميع أنواع الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وخاصة في المجال المالي . فإقرار الموازنة وموافقة الشعب من خلال ممثليه ، على فرض الضرائب وتحديد مقدارها ومطارحها ، كان اللبنة الأولى لنشوء البرلمان في الدول الديمقراطية ، وقد استتبع ذلك بمتابعة البرلمان لتنفيذ الموازنة والإطلاع على مواطن إنفاق الأموال التي تجبى من جيوب المواطنين الذين يمثلهم .

وبما ان الحكومة " هي الهيئة التي تمارس السلطة الفعلية ، وتسير شؤون الحكم ، وتتحمل – نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة – جميع الآثار المترتبة على اعمال السلطة التنفيذية . ولهذا تكون الوزارة هي المسؤلة

سياسياً أمام البرلمان ، سواء أكانت هذه المسؤولية تضامنية أم فردية . والوزارة تبقى في الحكم ما دامت حائزة ثقة البرلمان ، فإن تخلى عنها أو حجب ثقته عنها اضطرت إلى الانسحاب أو الاستقالة "[١٥٧].

و" الرقابة البرلمانية ، وهي الأصل في عملية رقابة تنفيذ الموازنة ، فمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية هي حجر الأساس في معظم أنظمة الدول . وعليه فإن مراقبة عملية تنفيذ الموازنة تأتي لتعطي الإشارات الواضحة عن مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق ، المعطاة من السلطة التشريعية للحكومة . وما الرقابتان الإدارية والقضائية إلا وسيلة من الوسائل الهادفة إلى تسهيل أمر الرقابة البرلمانية ، خصوصاً وأن البرلمان لا يملك عادة ، الوسائل الفنية والادارية التي تخوله القيام برقابة عملية ، تتناول مراحل تنفيذ الموازنة في حقلي الإيرادات والنفقات " .[١٥٨]

ومن المعروف أن للبرلمان الدور الرئيسي في عملية إقرار الموازنة ، التي تعد وتقدم من قبل الحكومة ، ويترافق ذلك مع دور آخر للبرلمان ، هو الرقابة على تنفيذ الموازنة .

تتمحور الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في مرحلتين ، مرحلة اثناء التنفيذ اي خلال السنة المالية المعنية ، ومرحلة ما بعد التنفيذ ، من خلال درس وإقرار قطع حساب الموازنة .

وإذا كانت المرحلة الأولى مهمة كونها تتم أثناء التنفيذ ، إلا أنها تبقى قاصرة عن الإحاطة بجميع الثغرات والمآخذ التي يتضمنها العمل التنفيذي كون الصورة النهائية لا تكتمل إلا بانتهاء السنة المالية ، لذلك تعتبر الرقابة على التنفيذ من خلال قطع الحساب أكثر شمولاً ووضوحاً وفعالية ، إذا مورست بالشكل الصحيح .

والرقابة البرلمانية أثناء التنفيذ ،تمارس من خلال حق المجلس النيابي ، وحق أي نائب ، بطرح الأسئلة وتوجيه الاستجوابات ، للحكومة بكاملها أو أي وزير فيها ، في أي موضوع يشاء ، وبالتأكيد في أي موضوع يرتبط بتنفيذ الموازنة ، وله الحق أن يطلب من الحكومة بواسطة رئيس المجلس النيابي ، الإطلاع على المستندات وطلب المعلومات التي يراها ضرورية ، كما أن للمجلس الحق في انشاء لجان تحقيق برلمانية في المواضيع التي يرى ضرورة التحقيق فيها .

---

[١٥٧] محمد المجذوب ، أهم النظم السياسية في العالم والنظام الدستوري والسياسي في لبنان ، محاضرات مقدمة في المعهد الوطني للادارة والانماء الدورة المعجلة السادسة عشرة ، بيروت ١٩٩٨ ، ص ٨٢ .

[١٥٨] فوزت فرحات ، مرجع سابق ص ٢٢٩ .

والاستجواب " هو بمثابة إنذار موجه من أحد النواب للحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء نتيجة لوجود شبه قناعة عند النائب حول تقصير الحكومة أو الوزير المختص في عمل ما من أعمال الوزارات أو في سياسة الحكومة العامة ".[١٥٩]

ومن البديهي القول أن المجلس يستطيع أن يطلب من الحكومة ، تزويده بتقارير الأجهزة الرقابية، كالتفتيش المركزي وديوان المحاسبة ، للإطلاع على ما تتضمنه من مآخذ في مجال تنفيذ الموازنة ، وأن يبني عليها أسئلة واستجوابات وصولاً إلى طرح الثقة بالحكومة أو بوزير محدد ، أو عدة وزراء .

أما فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية بعد تنفيذ الموازنة ، فإنها تتم من خلال التصديق على قطع حساب الموازنة العامة ، عن العام ما قبل السابق لعام الموازنة ، الذي يجب أن يصدق قبل إقرار الموازنة . فما هو قطع الحساب ؟ وكيف يعد ؟ وما مدى ارتباطه بحساب مهمة المحتسبين المركزيين ؟ .

" قطع الحساب السنوي هو الذي ينظم حساب عام الايرادات والنفقات المنفذة فعلاً والمقررة بواسطة البرلمان تحت مراقبة الهيئات الإدارية وديوان المحاسبة "[١٦٠]. يتمتع قانون قطع الحساب بأهمية كبرى ، كونه يسمح باجراء مقارنة ما بين التقديرات الموضوعة عند اعداد الموازنة ، والأرقام الحقيقية المنفذة سواء في مجال الإيرادات او النفقات ، فهو يعكس مدى صحة ودقة هذه التقديرات ومواءمتها للواقع ، كما انه يشكل المرآة الصادقة عن كيفية تنفيذ الموازنة ، فهو يعتبر الإنعكاس الواقعي للموازنة العامة ، فيظهر بشكل دقيق الإيرادات المحصلة ، والنفقات المنفذة ، ومدى تقيد السلطة التنفيذية بالإجازة المعطاة لها من السلطة التشريعية بالجباية والانفاق .

تنص المادة المادة 87 من الدستور على ما يلي :
إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة .

وقد نصت المادة ٣٥ من المرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ١٩٩٧/٩/٦ (التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات) على ما يلي : يصدق على الحسابات بموجب قانون قطع الحساب الذي يبت

---

[١٥٩](زهير شكر) ، **الوسيط في القانون الدستوري ،الجزء الثاني ، الأوضاع الدستورية في لبنان** ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،الطبعة الثانية ١٩٩٢ ص٤٥٦ .

[١٦٠] فوزت فرحات ، مرجع سابق ص ٢٣٠ .

نهائيا بالنتيجة التي اقترن بها تنفيذ موازنة الدولة . كما حدد المرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١ (تحديد اصول ومهل تنظيم الحسابات المالية والبيانات المالية وتدقيقها وتوحيدها أصول إعداد قطع الحساب) الأصول والاجراءات الواجب اتباعها في إعداد قطع الحساب ، حيث أولى هذه المهمة إلى مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية ، التي تتلقي بيانات بالواردات والنفقات ، من المراجع المختصة والمحددة بموجب هذا المرسوم ، فتقوم بمعالجتها وتدقيقها والتحقق من صحتها ، ومن ثم ادراج نتائجها في سجلاتها ، لوضع مشروع قانون قطع الحساب ، وايداعه بعد توحيد حسابات مهمة المحتسبين المركزيين ، ووضع حساب المهمة العام ، ديوان المحاسبة مع تقرير بملاحظاتها .

يتضمن قسم الواردات من قطع حساب الموازنة السنوي ، تقديرات الموازنة والبقايا المدورة إلى أول السنة والمبالغ المحققة والمبالغ الملغاة أو المنزلة والمبالغ الصافية الموضوعة قيد التحصيل والمبالغ المحصلة والمبالغ الباقية قيد التحصيل .[١٦١]

يتضمن قسم النفقات من قطع الحساب الإعتمادات الأساسية والمدورة والإضافية والملغاة ، والاعتمادات المفتوحة الصافية ، والمبالغ المعقودة والمصروفة ، والاعتمادات المعقودة الواجب تدويرها ، والاعتمادات غير المعقودة الواجب تدويرها ، والاعتمادات غير المعقودة الواجب الغاؤها .[١٦٢]

مع الاشارة إلى أن مديرية المحاسبة العامة تستخرج من حسابات مهمة المحتسبين المركزيين ومستنداتها ، المعلومات اللازمة لانجاز قطع الحساب ، وخاصة التحصيلات والبقايا لقسم الإيرادات وبيان سلفات الخزينة المطلوب بالمادة ٢١٣ من قانون المحاسبة العمومية .[١٦٣]

يتولى ديوان المحاسبة التدقيق في حساب المهمة الموحد وفي قطع الحساب ، ويقرر إشغال ذمة المحتسب أو إبراءها ، و يصدر الديوان كل سنة بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة .

تبلغ بيانات المطابقة :

- إلى رئيس مجلس النواب لتوزع على أعضاء المجلس ، وإلى وزير المالية إذا كانت عائدة لحسابات

---

[١٦١] المادة ٦ من المرسوم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١

[١٦٢] المادة ١٥ من المرسوم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١

[١٦٣] المادة ٣٤ من المرسوم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١ .

الموازنة العامة والموازنات الملحقة وسائر الموازنات الخاضعة لتصديق السلطة التشريعية ، وتطبّق عليها أحكام المادة ٥١ من هذا المرسوم الاشتراعي .

– إلى وزير المالية ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمرجع المختص بالتصديق على قطع حساب الموازنة لديها ، إذا كانت عائدة لحسابات الموازنات الخاضعة لتصديق مرجع غير السلطة التشريعية[١٦٤].

يقوم المجلس النيابي من حيث المبدا بدراسة مشروع قانون قطع حساب الموازنة العامة استناداً إلى بيانات المطابقة الواردة اليه من ديوان المحاسبة ويقرر التصديق على قطع الحساب او عدم التصديق في ضوء ذلك .

إلا انه من الناحية العملية ، وبالرغم من أهمية قطع الحساب على المستوى النظري والقانوني فإن البرلمان اللبناني لم يكن يعير هذا المشروع الأهمية التي يستحقها ، وذلك في السنوات التي تم فيها تصديق الموازنة ، حيث كان يتم التصديق على قطع الحساب بشكل سريع . وقد كان يدرج في متن قوانين قطع الحساب ، المقرة بعد انتهاء الحرب اللبنانية ، عبارة تتضمن الاحتفاظ بما يبديه ديوان المحاسبة من ملاحظات في اطار رقابته المؤخرة على الحسابات ، وذلك لعدم تمكن ديوان المحاسبة من البت بصحة الحسابات المقدمة اليه بعد الحرب نتيجة عدم دقة موازين دخول الحسابات المعتمدة ، لأسباب متعددة منها فقدان وتلف مستندات خلال الحرب الأهلية . يضاف إلى ذلك سبب جوهري ناتج عن التركيبة السياسية في الحكومات اللبنانية ، التي تشكلت تحت مسميات حكومات الوحدة الوطنية ، التي تشمل معظم إن لم يكن جميع المكونات اللبنانية ، الممثلة في المجلس النيابي ، مما يجعل من الحكومة صورة مصغرة عن المجلس ، الأمر الذي يفقد الرقابة البرلمانية جدواها ، بسبب غياب اللعبة الديمقراطية التي تمارسها المعارضة ، التي تواجه السلطة وتراقبها وتحاسبها . لأن وجود جميع مكونات المجلس في الحكومة يلغي من الناحية العملية وجود معارضة جدية ، تراقب وتحاسب الحكومة .

وما تجدر الإشارة إليه ، أنه في غياب الموازنة العامة ، وفي وقت اضمحلال دور المجلس النيابي الرقابي ، للأسباب المشار اليها أعلاه ، وبسبب عدم انعقاد جلسات مناقشة عامة للحكومة ، وعدم انعقاد جلسات تشريعية خلال فترات طويلة ، ظهر إلى العلن نوع جديد من انواع الرقابة في لبنان ، تمثل بهيئات المجتمع المدني ، التي أخذت على عاتقها ، دور المتابعة والمحاسبة من خلال تحركات شعبية ، لعبت دوراً

[١٦٤] المواد ٥٣ و ٥٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

مهماً في مراقبة الحكومة ، يتفاوت تاثيره من ملف لآخر ، وقد كان الحراك المتعلق بأزمة النفايات من أبرز وجوه هذه الرقابة ، حيث نجحت التحركات الإحتجاجية ، في الغاء المناقصات المتعلقة بتلزيم معالجة النفايات الصلبة في لبنان ، مما دفع بالحكومة إلى الغاء المناقصات المجراة لتلزيم عمليات جمع وكنس ومعالجة النفايات ، وهو ملف يدخل في اطار تنفيذ الموازنة العامة ، كما تلوح هذه الهيئات من فترة لأخرى بتحركات شعبية في مواجهة فرض اي ضرائب ورسوم إضافية ، وربما تنجح ايضاً بمنع فرضها . إن هذا النوع من الرقابة ما كان له ان يظهر ويأخذ هذه المكانة لو كانت مؤسسات الدولة الرقابية ، وفي مقدمتها المجلس النيابي ، تقوم بدورها الرقابي بشكل كامل وفعال ، ولعل الظروف الاستثنائية التي يمر بها لبنان هي التي ادت وتؤدي إلى هذا الشلل في عمل المؤسسات ، وتكبيلها واضمحلال دورها .

خاتمة .

بعد أن استعرضنا في هذه الرسالة لموضوع الإنفاق العام في غياب الموازنة ، وعرضنا ، لموضوع الصفقات العامة ، بمختلف أشكالها ، والقواعد القانونية التي ترعاها . وبعد أن تطرقنا لأهمية الموازنة ، وضرورة وجودها لتأمين الإنتظام العام في المجال المالي للدولة ، وتحدثنا عن الوسائل التي اعتمدت لتسيير المرافق العامة ، في غياب الموازنة ، حفاظاً على المصلحة العامة ، وللحؤول دون شل الإدارة اللبنانية ، والإضرار بمصالح المواطنين ، فإنه يمكننا استخلاص بعض العبر من التجربة التي مر بها الإنفاق العام في لبنان ، خلال الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٥ ولغاية تاريخه ، وتحديد السبل الواجب اتباعها للوصول إلى تحقيق أفضل النتائج الممكنة ، على صعيد المشروعية والكفاية في الإنفاق العام .

وإذا كان لنا أن نحكم أولاً على الطرق المتعددة المتبعة في السنوات السابقة لنقيم أفضلها ، فإننا نشير إلى أن التقييم لا يمكن ان يكون حاسماً ، نظراً لتعلق الاجراء المتخذ بالظروف السياسية والإدارية والأمنية ، التي اتخذ خلالها ، ومدى تحقق صفة الظروف الاستثنائية فيها . ومن خلال هذه الدراسة التي قمت بها والتجربة الشخصية العملية ، كوني قد مارست الرقابة على عقد النفقات ، خلال هذه الفترة فإنني أستطيع الإجابة كما يلي :

إن الأساليب المتبعة من جميع الحكومات اللبنانية خلال السنوات الممتدة من العام ٢٠٠٥ ولغاية العام الحالي تتسم بالمشروعية ، عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية ، ونظراً للأوضاع السائدة خلال هذه السنوات . وهذا ما خلص اليه ديوان المحاسبة في قراراته الصادرة في اطار الرقابة المسبقة على النفقات التي تدخل في صلاحيته والآراء التي أصدرها في هذا الشأن .

إن الإنفاق استناداً إلى قوانين فتح اعتمادات إضافية يشكل الطريق الأكثر مشروعية ، بالرغم من الملاحظات المثارة بشأن هذه القوانين ، كونها اقترنت بموافقة السلطة التشريعية صاحبة الصلاحية لإقرار الموازنة العامة ، وإجازة الجباية والإنفاق . إلا أن هذه الطريقة لم تكن متاحة خلال الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٦ لغاية العام ٢٠١١ ، بسبب ظروف البلاد وما رافقها من تعطيل وشلل أصاب المؤسسات الدستورية ، خلال فترات طويلة بين هذين العامين وهو ما دعا إلى إعتماد الوسائل الأخرى .

أما إذا تعلق الأمر بالإختيار بين طريقة الإنفاق استناداً لمشروع الموازنة أو استناداً لسلفات الخزينة ، والتي نؤكد على عدم مشروعية الإنفاق بالاستناد اليهما في الظروف العادية ، وبمشروعيته في الظروف

الاستثنائية ، فإنني شخصياً ، ولأسباب عملية وتقنية ، ونتيجة التجربة العملية ، أفضل الإنفاق المتبع استناداً لمشروع الموازنة وذلك للأسباب التالية :

- حجم الانفاق : إن الانفاق الذي تم استناداً لمشروع الموازنة ، قد اقتصر على الرواتب وملحقاتها والنفقات الدائمة الضرورية التي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها ، في حين شمل الانفاق استناداً إلى سلفات الخزينة جميع أنواع النفقات ، وبما في ذلك نفقات قوانين البرامج ، مما جعل حجم الإنفاق الذي لم يقابله تأمين واردات ، كبيراً مقارنة بالإنفاق على أساس مشروع الموازنة . ومع الإشارة إلى أن حجم الإنفاق لا يمكن أن يؤشر إلى صوابيته وشفافيته ، فقد يكون الإنفاق كبيراً ويكون مبرراً وضرورياً ، كما أنه قد يكون ضئيلاً ويكون غير مبرر وغير ضروري ، فيفقد المعيار جزءاً كبيراً من أهميته . ولكنه يبقى مفيداً بسبب تأثيره على الوضع المالي للخزينة العامة ، وهذا أمر مهم لتحقيق الإستقرار المالي والإقتصادي .
- سهولة الإجراءات ومسك القيود : تميز الإنفاق بالاستناد إلى مشروع الموازنة بسهولة مسك القيود العائدة له ، كونها تمت بنفس طريقة مسك قيود الموازنة المصدقة من البرلمان ، وعلى نفس السجلات والأنظمة المعلوماتية ، في حين ساد العمل على سلفات الخزينة بدايةً بعض الإرباك ، وذلك كونها طريقة جديدة لم تكن معتمدة من قبل ، واستمر ذلك إلى حين وضع نظام معلوماتي خاص بها مطابق لنظام الموازنة ، كما اتسمت اجراءاتها بعدم الوضوح ، إلى أن عوملت معاملة اعتمادات الموازنة ، من حيث الإجراءات ، إنما بقيود وسجلات مستقلة ، إضافة إلى أنها لم تكن ثابتة وواضحة ، كمشروع الموازنة كونها صدرت على عدة دفعات وفي أوقات متعددة . وتواريخ صلاحية مختلفة ومتفاوتة .
- طرق التسديد : إن سهولة إجراءات الإنفاق على أساس مشروع الموازنة ، وتطبيق نفس المعايير والأصول والاجراءات المتبعة في إطار الموازنة ، يجعل من هذا الإنفاق سهلاً وواضحاً ، كونه يمر بمراحل النفقة العادية الأربع وينتهي بدفع حوالة النفقة ، ودخولها تلقائياً في قطع الحساب ، في حين أن السلفات يفترض ان تدفع قيمتها قبل المرور بالعقد والتصفية والصرف ، ونظراً للرغبة في اخضاعها لطرق الإنفاق العادية فقد طبقت عليها نفس طرق الإنفاق المحددة للموازنة ، كما ذكرنا ، إنما دون إمكانية إصدار حوالات بها ، وبالتالي يتعذر ظهورها في قطع حساب الموازنة ، قبل تأمين اعتمادات التسديد ، وهذا الأمر قد يستغرق سنوات عديدة كما هو حاصل حالياً ، إضافة إلى تحميل عبئها للسنوات التي تسدد فيها ، وليس للسنوات التي أنفقت فيها فعلياً ، وذلك كون حوالتها لا تصدر كما

ذكرنا إلا بعد تأمين اعتمادات التسديد ، حيث تصدر في السنة التي تتأمن فيها هذه الإعتمادات . وإن كانت تظهر في بيان سلفات الخزينة الذي يرفق بقطع الحساب . وقد شكلت تجربة موازنة العام ٢٠٠٥ نموذجاً يمكن الاقتداء به ، إذ تضمنت في المادة ٣٢ نصاً أجاز بصورة استثنائية عقد وتصفية وصرف ودفع النفقات الدائمة التي حصلت قبل تصديق الموازنة ، مما يشكل سابقة يمكن الاستناد اليها ، ومقاربة الحالات المماثلة بنفس الطريقة .

ومما لا شك فيه أن وجود الموازنة المقرة من قبل المجلس النيابي يشكل الإطار الصحيح والأسلم للإنفاق العام ، وهذا الموضوع يعتبر من المسلمات وهو غير خاضع للنقاش أصلاً . وإننا نرى أن قيام المجلس النيابي بالتشريع واصدار قوانين بفتح اعتمادات إضافية تشكل في الواقع موازنة مستترة ، وهذا ما يدعو إلى الطلب والتأكيد على إصدار الموازنة العامة ، ذلك أنه مع إصدار هذه القوانين ، بالشكل والمضمون الذي صدرت فيه ، تسقط الحجة التي تعلق إصدار الموازنة على البت بصحة الحسابات المالية ، فهذه القوانين تشكل كما ذكرنا موازنة مستترة ، وهي تشكل سابقة في تاريخ التشريع اللبناني لجهة عددها وحجم الانفاق الذي تتضمنه ، كما انها تشكل خطراً كبيراً على استقرار الوضع المالي للدولة كونها ترتب انفاقاً دون أي واردات عادية ، وهذا الأمر يؤدي إلى زيادة نسبة العجز المحقق ، وزيادة المديونية ، وبالتالي زيادة كلفة خدمة الدين العام ، ويشكل ضغطاً إضافياً على خزينة الدولة ، قد تعجز عن تحمله .

إلا أن ذلك لا يعني أن نتغافل او أن نتنازل عن موجب إعداد الحسابات المالية وتدقيقها والتصديق عليها وفق الأصول ، ووفق ما يوجبه الدستور اللبناني ، إنما يجب علينا أن نضع حداً لهذه الحلقة المفرغة ، ويكون ذلك من خلال التصديق على الموازنة ومتابعة البحث في الحسابات المالية ، وإدراج النصوص اللازمة التي تحفظ حق المجلس النيابي وديوان المحاسبة بالتدقيق والتحقق من صحة هذه الحسابات ، حتى لو تطلب ذلك وضع يد ديوان المحاسبة عليها ، وملاحقة المسؤولين عن التقصير أو المخالفات في حال وجودها ، ذلك ان ما لا يدرك كله ، لا يترك كله ، ولا يترك جله . ولا بد من العودة بشكل سريع إلى المشروعية الكاملة من خلال إقرار الموازنة العامة . وإننا إذ نؤكد على ضرورة إقرار الموازنة العامة ، نرى ضرورة البحث في موضوع دستوري على غاية الأهمية ، يتعلق بحالة عدم قيام المجلس النيابي بإقرار الموازنة العامة ، وعدم ردها إلى الحكومة ، في حالة عدم عرضها على المجلس ضمن المهلة المحددة في الدستور ، وذلك للنظر في الحلول الممكنة من وجهة النظر الدستورية ، آملاً أن يجد هذا الموضوع مساحة في البحث القانوني والدستوري في المقبل من الأيام .

لائحة المصادر والمراجع

باللغة العربية

المؤلفات

- (فرحات ، فوزت) ، المالية العامة – التشريع الضريبي العام . مؤسسة بحسون – ١٩٩٧.
- (فرحات ، فوزت) ، المالية العامة – الاقتصاد المالي ، ل.ن. الطبعة الخامسة ، ٢٠١٣ .
- (عواضة ، حسن) ، المالية العامة (دراسة مقارنة) الموازنة – النفقات والواردات العمومية ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ، د ت .
- (قطيش ، عبد اللطيف) ، قانون المحاسبة العمومية (نصاً وشروحات) ، دار الإرشاد ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- (سعد الله الخوري ، يوسف) ، القانون الإداري العام ، الجزء الأول ، تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية ، ل . ن . الطبعة الأولى ١٩٩٤ .
- (القيسي ، محيي الدين) ، القانون الإداري العام ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- (ضاهر ، عدنان محسن) ، الموازنة العامة بين الاعداد والمراقبة ، دار بلال للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠١٥ .
- (صابر ، هدى رفيق) ، الصفقات العمومية : ثغرات وضوابط ، دار سائر المشرق ، جديدة المتن ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦.
- (شكر ، زهير) ، الوسيط في القانون الدستوري ،الجزء الثاني ، الأوضاع الدستورية في لبنان ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢.
- (الطماوي ، سليمان) ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
- (مدحت ، احمد) ، نظرية الظروف الاستثنائية، بلا مكان ولا سنة نشر.
- (عواضة ، حسن– قطيش ، عبد الرؤوف) ، المالية العامة – الموازنة – الضرائب والرسوم – دراسة مقارنة – دار الخلود – الطبعة الأولى ١٩٩٥.
- (شبلي خطار) ، علوم مالية وتشريع مالي ، دار المنشورات الحقوقية – مطبعة صادر، بيروت ، ٢٠٠٢ .

- (ناشد ، سوزي عدلي) ، أساسيات المالية العامة – النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة . منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
- (أبو الحسن ، دانا عادل) ، أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة في لبنان ، ٢٠٠٣ .
- (عطوي ، فوزي) ، الإقتصاد العام – الواردات السيادية والاقتصادية في الموازنة العامة ،الأكاديمية اللبنانية للكتاب ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٠ .
- (عطوي ، فوزي) ، الإقتصاد العام والسياسة المالية في النظم الضريبية وموازنة الدولة ،الأكاديمية اللبنانية للكتاب ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٦ .
- (شبلي ، خطار) ، علوم مالية وتشريع مالي ، دار المنشورات الحقوقية مطبعة صادر ، بيروت ، الطبعة الخامسة ، ١٩٩٤ .
- (شكري ، فهمي محمود) ، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١٠هـ – ١٩٩٠ م .

الدوريات والدراسات والمقالات والمحاضرات

- القيسي ، محي الدين / (العقود الادارية ، خصائصها وامكانية التحكيم فيها في لبنان في ضوء القانون رقم ٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩) / منشور في مجلة العدل / العدد الأول / بيروت السنة الواحدة والأربعون – ٢٠٠٧، من ص ٣٤ إلى ص ٤٦ .
- القيسي ، محي الدين / (التحكيم في عقود الدولة امام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار في واشنطن الأكسيد)/ محاضرة امام المحامين العراقيين في بيروت فندق مونرو بتاريخ ٢٠١٥/١/١٥/ وزعت لطلاب دبلوم الدراسات العليا قسم القانون العام في الجامعة اللبناية خلال العام ٢٠١٥ .
- المجذوب ، محمد / (أهم النظم السياسية في العالم والنظام الدستوري والسياسي في لبنان) / محاضرات مقدمة في المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، الدورة المعجلة السادسة عشرة / بيروت / ١٩٩٨.
- حميدة ، جميلة / مفهوم الصفقات العمومية بين الطبيعة التعاقدية والقيود التشريعية / بحث معد في جامعة بليدة / *منشور على الموقع الالكتروني/* www.univ-medea.dz/.../01
- يوسف ، محمد حسن / أهمية الإنفاق العام وآثاره / بحث منشور على الموقع الالكتروني http://www.saaid.net/Doat/hasn/120.htm

- **جاسم ، أمير حسن ، /نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة /،** بحث منشور على الموقع الالكتروني ل**منتدى الأوراس القانوني ،** http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t1097-topic

النصوص و الوثائق

- الدستور اللبناني .
- القانون رقم ٥١٧ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٣ موازنة العام ٢٠٠٥ .
- القانون رقم٧١٧ الصادر بتاريخ ٢/٣ /٢٠٠٦ (إجازة جباية الواردات كما في السابق وصرف النفقات اعتبارا من اول شباط ٢٠٠٦ ولغاية اقرار الموازنة على اساس القاعدة الاثني عشرية) .
- القانون رقم ٢٣٨ بتاريخ ١٠/٢٢ /٢٠١٢ ، (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة بقيمة ٩,٢٤٨,٨٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.) .
- القانون رقم ١ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ (فتح اعتماد إضافي قدره ٦٢٦,٦٠٧,١٥٥,٠٠٠ ل.ل. لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام ٢٠١٤).
- القانون رقم ١٥ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره ٣٤٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.).
- القانون رقم ٣٩ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤ (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره /٤,٥٦٨,٨٦٥,٩٨٠,٠٠٠/ ل.ل. لتغطية بعض حاجات الإدارات والمؤسسات العامة) .
- القانون رقم ٤٠ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤ (فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة قدره ٨٦١,٩٣٢,٧٢٦,٠٠٠ ل.ل. لتغطية العجز في الرواتب والأجور وملحقاتها لغاية نهاية العام) .
- المرسوم الاشتراعي ١١٥ /١٩٥٩ (انشاء التفتيش المركزي) .
- المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣(قانون تنظيم ديوان المحاسبة) .
- المرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العمومية) .
- المرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ١٩٩٧/٩/٦ (التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات) .
- المرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١ (تحديد اصول ومهل تنظيم الحسابات المالية والبيانات المالية وتدقيقها وتوحيدها أصول إعداد قطع الحساب) .

- المرسوم رقم ٧٣٠٤ تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨ (إعطاء وزارة التربية والتعليم العالي سلفة خزينة) .
- المرسوم رقم ٧٣٠٥ تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨ (إعطاء وزارة التربية والتعليم العالي سلفة خزينة) .
- المرسوم رقم ٦٩٥٢ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء سلفة خزينة لوزارة الثقافة) .
- المرسوم رقم ٦٨١٩ تاريخ ٢٠١١/١١/١٦ (إعطاء سلفة خزينة لوزارة الطاقة والمياه) .
- المرسوم رقم ٧١٢٦ تاريخ ٢٠١١/١٢/٥ (إعطاء وزارة الصحة العامة سلفة خزينة).
- المرسوم رقم ٦٣١٩ تاريخ ٢٠١١/٩/١٦ (إعطاء مجلس الإنماء والاعمار سلفة خزينة) .
- المرسوم رقم ٦٩٥٨ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه لبنان الجنوبي سلفة خزينة) .
- المرسوم رقم ٦٩٥٩ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه البقاع سلفة خزينة).
- المرسوم رقم ٦٩٦٠ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٥ (إعطاء مؤسسة مياه لبنان الشمالي سلفة خزينة) .
- المرسوم رقم ٩٥٠٦ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢ (مشروع قانون الصفقات العمومية) .
- الجريدة الرسمية

الأحكام والقرارات القضائية

- مجلة القضاء الإداري في لبنان.
- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات.

المواقع الإلكترونية

- www.coa.gov.lb.
- http://www.univ–medea.dz/.../01.
- http://www.saaid.net/Doat/hasn/120.htm
- http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t1097-topic..
- http://serdeaut.univparis1.fr/fileadmin/cerdeau/son/N_Foulquier_La_th%C3%A9orie_des_circonstances_exceptionnelles_01.doc

الصحف

جريدة الأخبار العدد ٢٨١١ الجمعة ١٢ شباط ٢٠١٦ .

باللغة الفرنسية

Les livres.

- (COTTERT, JEAN-MARIE), (EMRI , CLAUDE), Le budget de l'Etat ,Puf,paris , 3e édition , 1979.
- (RIVOLI , Jean) , Le budget de l'Etat , Éditions du seuil , paris, 2e édition , 1975.
- (martinez,jean claude) , droit budgetaire budget de l'etat-budgets locaux,budget de la securite sociale,budget europeen . litec.
- (Chouvel, François), Finances publiques 2009: cadre juridique du budget - conception - vote - ressources et dépenses - Exécution - controle - budget social de la nation . Gualino- Lextenso 2009 - Lextenso.
- (Chouvel, François),Finances publiques 2010: cadre juridique du budget - conception - vote - ressources et dépenses - Exécution - controle - budget social de la nation , 2010 Gualino - Lextenso
- (Waline,Charles),Le budget de l'Etat , nouvelles regles, nouvelles pratiques Desrousseaux, Pascal. Godefroy, Stanislas. Documentation franCaise, c2006.

Les études.

- (Foulquier ,Norbert) ,/ La théorie des circonstances exceptionnelles /, document publié sur la site electronique http://serdeaut.univparis1.fr/fileadmin/cerdeau/son/N_Foulquier_La_th%C3%A9orie_des_circonstances_exceptionnelles_01.doc

Les lois

Code des marchés publics (édition 2006)

الفهرس